

# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXXVIII

AÑO 2008

2.º EPOCA

**LA SEGURIDAD VIAL Y EL DERECHO PENAL**

*Bartolomé Vargas*

**LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA GUARDIA CIVIL**

*Bernardo de la Iglesia Miranda*

**CONCIENCIACION Y FORMACION, ULTIMA ESPERANZA DE LA SEGURIDAD AEROPORTUARIA**

*Carmen Cordero Amores y Ignacio López Fernández*

**LA GUARDIA CIVIL Y EL CONTROL DE LA INMIGRACION ILEGAL HACIA CANARIAS**

*Juan Fernando Rojo Esteban*

**DELITOS RELACIONADOS CON EL DOPAJE EN EL DEPORTE**

*Beatriz Vernet Perna*

**MODELO DE SEGURIDAD DE ESTADOS UNIDOS**

*José Duque Quicios*

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

# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

## CONSEJO DE REDACCIÓN:

Félix Hernando Martín  
José Duque Quicios  
Jesús Arnaiz García  
Ángel Arancón García  
José Garde Ropero  
Consuelo Maqueda Abreu  
Fernando Cubillo Santos

José Fernando Marín Palet  
Víctor Manuel García Sacristán  
M<sup>a</sup> Lluch Pérez Lucerga y Ribelles  
Francisco Javier Alvaredo Díaz  
Rafael Morales Morales  
José Ignacio Criado García-Legaz

## DIRECTOR:

*Juan Bueno Manso*

## REDACTOR JEFE:

*Juan Carlos González Sanmillán*

## REDACTORA JEFE ADJUNTA:

*Eulalia Castellanos Spidla*

*Catálogo general de publicaciones oficiales*

<http://publicaciones.administracion.es>

### DIRECCIÓN:

*Centro de Análisis y Prospectiva de la  
Guardia Civil*

*C/ Guzmán el Bueno, 110*

*28003 – MADRID*

*Tfno: 91-514 29 56*

*E-mail: [dg-cap@guardiacivil.org](mailto:dg-cap@guardiacivil.org)*

### EDITA:

*Ministerio del Interior*

*Secretaría General Técnica*

*Dirección General de la Policía y la Guardia  
Civil. Cuerpo de la Guardia Civil*

*Asociación Pro Huérfanos de la Guardia Civil*

### AUTORA Y PROPIETARIA:

*Dirección General de la Policía y la Guardia  
Civil. Cuerpo de la Guardia Civil*

*Depósito Legal: M.16131 - 1989*

*I.S.S.N.: 1136 - 4645*

*NIPO: 126-08-004-X*

### ADMINISTRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN:

*Servicio de Publicaciones*

### SUSCRIPCIÓN:

*Dos números anuales: 11,00 €*

*Precio unidad: 5,50 €*

*I.V.A. y gastos de envío incluidos*

*Asociación Pro Huérfanos Guardia Civil  
(Imprenta-Escuela)  
Príncipe de Vergara, 248 – 28016 MADRID*

## SUMARIO XXXVIII

### Colaboraciones

#### **La Seguridad Vial y el Derecho Penal**

##### **D. Bartolomé Vargas**

La reforma del CP en materia de delincuencia de tráfico articulada a través de la LO 15/2007 procede del proyecto general de reforma del CP enviado al Congreso el 15-12-2006 y que no logró culminar su tramitación final en la anterior legislatura. tras el debate sobre el Estado de la Nación de 2006 alusiva a las modificaciones propuestas por la Comisión de Seguridad Vial del Congreso de los Diputados. Surge de una proposición de ley suscrita por todos los grupos parlamentarios acordando el procedimiento especial para desgajar esta regulación de la del proyecto de 15-12-2006 sometida a procedimiento ordinario.

Han quedado de esta manera fuera de la reforma normas del proyecto como las previsiones sobre reincidencia y habitualidad y comiso de la parte general (arts. 94 y 127) y tipo de homicidio imprudente del art 142 relacionados con la delincuencia vial. La selección normativa de la nueva ley es, sin embargo, sistemáticamente correcta por tratarse los citados de preceptos relativos al delito imprudente que contempla una amplia variedad de conductas y situaciones de riesgo ajenas al tráfico viario.

De acuerdo con la Recomendación de la Comisión CEE de 6-4-2004 debemos contar con un sistema sancionatorio disuasorio, profundamente rehabilitador y eficaz para evitar el sentimiento de impunidad que reina en las vías públicas, fomentar la cultura de respeto a la ley en ellas y recuperar a los conductores infractores para la legalidad.

La ley de carnet por puntos de 19-7-2005 ha supuesto un primer y relevante paso en esta dirección y su aplicación debe reforzarse con las mejoras que se han puesto en marcha y otras que se preparan desde el Ministerio del Interior. Mi deseo es que las normas penales ya vigentes que no se modifican y las ahora reformadas estén cumpliendo en su aplicación estas finalidades, siempre desde la perspectiva de las funciones y garantías del

Derecho Penal que tienen rango constitucional. Resaltamos que el mayor descenso en la cifra de víctimas ha coincidido con el período de vigencia de las nuevas normas sancionatorias.

## **La prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.**

**Bernardo de la Iglesia Miranda**

Este artículo sobre la prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, es un breve análisis sobre determinados aspectos de la prevención en el Cuerpo. En él se hace una visión histórica de lo que ha sido la prevención en España desde la época de la fundación de la Guardia Civil señalándose aquellos hitos que se han considerado más relevantes, también se hace mención a los avatares por los que ha pasado la Guardia Civil para tener su normativa de prevención, analizando para ello la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea 12 de enero de 2006.

Se continúa con un análisis sobre el ámbito de aplicación del Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil tanto desde el punto de vista del personal como del de las actividades que el mismo realiza, problemas que se plantean, exclusiones, diferencias con la normativa general, aspectos no regulados, etc.

Por último y en los aspectos analizados, se realiza una comparación con los reales decretos 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa.

## **Concienciación y formación, última esperanza de la seguridad aeroportuaria**

**Carmen Cordero Amores**

**Ignacio López Fernández**

Se trata de un análisis profundo y sincero de las dificultades de la aplicación de la normativa de seguridad en los aeropuertos españoles, elaborado bajo el punto de vista de los operadores aeroportuarios.

Se argumenta a partir de la propia experiencia profesional de los autores y de la normativa vigente, con un amplio recorrido por los inconvenientes producidos por el rechazo continuo de pasajeros y empleados a las medidas de seguridad implementadas, el tratamiento mediático, la presión de los auditores, los conflictos de competencias entre responsables de “safety” y “security”, la difícil definición de las funciones que corresponden a las fuerzas de seguridad del Estado y a la seguridad privada etc... además de la notoria falta de concienciación y formación en materia de seguridad de la aviación civil del casi todo el personal del sector aeroportuario.

Se concluye el artículo con la urgente necesidad de formación de seguridad de los trabajadores de los aeropuertos, la profesionalización y especialización adecuada de sus responsables directos y la aplicación de un filtro eficaz de antecedentes de todos y cada uno de los trabajadores con acceso a las zonas restringidas y críticas.

## **La Guardia Civil y el control de la inmigración ilegal hacia Canarias**

**Juan Fernando Rojo Esteban**

Los sistemas de control implantados en España y la colaboración marroquí han dado lugar a la búsqueda de nuevas rutas migratorias. Una de éstas, la más importante actualmente, es la de Canarias. Las islas están recibiendo, sin estar preparadas ni contar con los medios suficientes, enormes flujos de inmigración, fundamentalmente subsahariana. En las actuales circunstancias, el tema representa un reto logístico-operativo enorme y es de

interés crucial para la Guardia Civil. El control de las fronteras exteriores frente a la inmigración ilegal debe ser objetivo común para todos los países que forman parte de la UE basado, no en realizar actuaciones particulares; sino en una coordinación entre sus miembros a fin de establecer una única política migratoria. Un fuerte control en los puntos fronterizos no es suficiente si no va acompañado de políticas europeas comunes, de mayores inversiones en los países emisores que ofrezcan a sus habitantes la posibilidad de disfrutar de un nivel de vida suficiente para no tener que emigrar.

## **Delitos relacionados con el Dopaje en el Deporte**

**Beatriz Vernet Perna**

La inclusión de un nuevo tipo penal dentro del Ordenamiento jurídico español, el cual sanciona las actividades de las personas pertenecientes al entorno del deportista que intervengan o propicien el dopaje, hace que sean las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las competentes para llevar a cabo la investigación y represión de estas conductas.

Para que estas operaciones policiales puedan llevarse a cabo de forma eficaz, es necesaria una comprensión global del problema del dopaje en el deporte; empezando por el marco legal donde se encuadran estas conductas (Ley Antidopaje, Ley del Medicamento...), incluyendo el cauce legal que tienen que seguir las sustancias susceptibles de ser utilizadas para la práctica del dopaje y, por tanto, los tipos delictivos que se suelen cometer para ello y por último, los pasos que debe dar la unidad policial correspondiente para llegar a la estructura organizada y delictiva que se crea alrededor del deportista

## **Modelo Policial de Estados Unidos**

**José Duque Quicios**

El modelo de seguridad norteamericano presenta una profunda y amplia estructura: por el número de agentes que lo componen, así como por las relaciones que se establecen entre sus diferentes agentes. Este modelo, ya de por sí dinámico y en evolución permanente, se le han y se le siguen introduciendo todos los cambios provocados por el 11 S.

En el mercado de la seguridad norteamericana, al igual que en el resto del mundo, a las agencias policiales se han sumado las agencias de inteligencia, y sin ser objeto de estudio en este artículo, también las agencias privadas de seguridad, y otra serie de nuevos actores.

La estructura federal norteamericana, con sus mecanismos de contrapoderes, “*checks and balances*”, obligan a un reparto del poder que también afecta a su estructura de seguridad, fragmentada y diseminada en múltiples niveles. Este hecho genera unas contradicciones que fueron evidenciadas por el 11 S, por lo que se está intentado regularizar y compactar este sistema, reorganizado y creando nuevas organizaciones y estructuras de coordinación.

Además, la influencia del modelo policial norteamericano en el mundo, conocida por americanización, se explica difícilmente, si se comparan sus altos niveles de violencia y delincuencia con los que ofrecen los modelos europeos.

**Información y documentación sobre seguridad**

**Segundo semestre de 2008**

**Juan Carlos González Sanmillán**

## **LA SEGURIDAD VIAL Y EL DERECHO PENAL**

La reforma del CP en materia de delincuencia de tráfico articulada a través de la LO 15/2007 procede del proyecto general de reforma del CP enviado al Congreso el 15-12-2006 y que no logró culminar su tramitación final en la anterior legislatura. En el Preámbulo se cita además como antecedente la resolución 19 del Congreso de los Diputados tras el debate sobre el Estado de la Nación de 2006 alusiva a las modificaciones propuestas por la Comisión de Seguridad Vial del Congreso de los Diputados. Surge de una proposición de ley suscrita por todos los grupos parlamentarios acordando el procedimiento especial para desgajar esta regulación de la del proyecto de 15-12-2006 sometida a procedimiento ordinario.

Han quedado de esta manera fuera de la reforma normas del proyecto como las previsiones sobre reincidencia y habitualidad y comiso de la parte general (arts. 94 y 127) y tipo de homicidio imprudente del art 142 relacionados con la delincuencia vial. La selección normativa de la nueva ley es, sin embargo, sistemáticamente correcta por tratarse los citados de preceptos relativos al delito imprudente que contempla una amplia variedad de conductas y situaciones de riesgo ajenas al tráfico viario.

Bajo mi punto de vista quedan otras materias pendientes para el futuro y no contempladas como la profundización en las medidas de reinserción del art. 83 a las que habría que dar el mismo rango normativo de obligatoriedad, en lo relativo a cursos de reeducación y sumisión a tratamientos de rehabilitación de conductores infractores alcohólicos o adictos a las drogas que a las previstas para violencia de género. En todo caso y al margen de los contenidos, el consenso en el modo de tramitación revela una especial sensibilidad parlamentaria hacia las materias afectantes la seguridad vial.

La seguridad vial ha empezado a convertirse en una prioridad política, social y jurídica. Hemos de comenzar por reflexionar sobre las cifras de siniestralidad. En la Comunidad Europea en torno a 1.300.000 accidentes, cerca de 40.000 muertos (sin el cómputo actualizado de la Europa de los 27) y 1.700.000 heridos anuales. En nuestro país cifras cercanas a los 4000 muertos y 130.000 heridos de ellos unos 20.000 heridos graves.



Constituyen la primera causa de mortalidad europea por debajo de los 40 años y reducen más las esperanzas de vida que las enfermedades cardiovasculares y el cáncer en estas edades. Especialmente impactantes son las cifras de siniestralidad en nuestros jóvenes en la banda de edad de los 16 a los 30 años. Constituye el 33% del total de los fallecidos y el 40 % de los heridos graves. Se le ha llamado la epidemia silenciosa.

Por su parte se estima en los últimos años en 160.000 millones de euros la cifra del coste económico que a Europa le supone la siniestralidad vial, un 2 % aproximado de su PIB, muy por encima de las enfermedades de mayor incidencia económica. En nuestro país los últimos estudios reseñan una cifra anual cercana a la reseñada. Nos hallamos ante una auténtica sangría humana y económica y necesitamos abordarla con perspectiva individual y humanista, recordando las tragedias personales que a diario se producen en carreteras y ciudades.

De otra parte los transportes por carretera y la utilización de vehículos cumplen relevantes finalidades económicas y de satisfacción de las necesidades individuales. El tráfico viario afecta en nuestro país a todos los ciudadanos y en particular a los aproximadamente 25 millones de conductores que circulan por las vías públicas.

De acuerdo con la Recomendación de la Comisión CEE de 6-4-2004 debemos contar con un sistema sancionatorio disuasorio, profundamente rehabilitador y eficaz para evitar el sentimiento de impunidad que reina en las vías públicas, fomentar la cultura de respeto a la ley en ellas y recuperar a los conductores infractores para la legalidad.

La ley de carnet por puntos de 19-7-2005 ha supuesto un primer y relevante paso en esta dirección y su aplicación debe reforzarse con las mejoras que se han puesto en marcha y otras que se preparan desde el Ministerio del Interior. Mi deseo es que las normas penales ya vigentes que no se modifican y las ahora reformadas estén cumpliendo en su aplicación estas finalidades, siempre desde la perspectiva de las funciones y garantías del Derecho Penal que tienen rango constitucional. Resaltemos que el mayor descenso en la cifra de víctimas ha coincidido con el período de vigencia de las nuevas normas sancionatorias.

Hay una minoría de conductores que conducen de forma violenta, egoísta e insolidaria vulnerando de modo grave la reglas de tráfico. Los vemos como circulan a excesiva velocidad, nos acosan no guardando la distancia reglamentaria para obligarnos a incrementar la velocidad o dejar que nos pasen, les vemos adelantar en circunstancias de máximo peligro y en ocasiones insultan y provocan.

Tienen una concepción patrimonial de la vía pública y privatista del tráfico rodado en el que sólo debe prevalecer su interés o su problemática situación psicológica, imputando a los demás conducciones lentas, inútiles o torpes. Para estos comportamientos es acertada desde el punto de vista criminológico la expresión de violencia vial utilizada en el Preámbulo de la nueva ley. En todo caso son precisos estudios de psicología criminal para explicar los procesos de interacción entre conductor, vehículo y circunstancias del tráfico.

Se compartan o no estos razonamientos lo cierto es que el lenguaje no es inocente. La palabra accidente es reveladora de lo inevitable, de lo ajeno a la responsabilidad. Coincide con el fenómeno social y judicial de privatización de las responsabilidades de tráfico, de la ausencia de reproche o desvaloración para las conductas infractoras.

Lo señala con acierto la Instrucción 3/ 2006 FGE en relación a la generalizada remisión de accidentes a juicio de faltas (art. 621 CP) en el que en una buena parte de los casos se producen resoluciones de archivo sin intervención judicial y del MF tras las negociaciones económicas entre Cías de Seguros y con una llamativa ausencia en las estadísticas de condenas por los tipos imprudentes de los arts. 142 y 152 CP.

Si el lenguaje no es "inocente", el tráfico rodado tampoco lo es. Hay matices de hondo calado cultural y sociológico. Tienden a verse los accidentes como un tributo que se paga por el progreso técnico. En esta vía argumental sólo debería intervenir el mecanismo sancionatorio cuando hay víctimas y no para asumir responsabilidades y menos penales sino para resarcir los daños.

Late en estos argumentos una concepción deshumanizada del progreso. También un modelo social basado en la estricta competitividad económica y sin referencia a otros

valores. El vehículo se convierte en signo de status social y la velocidad en el reflejo de una sociedad triunfadora y en un modo de afirmar el poder del que lo conduce.

Parece olvidarse que los ciudadanos conviven no sólo en familia, en el trabajo o en la calle, sino también en las vías públicas. Hay una sociedad circulante con unos códigos de comportamiento, roles, mecanismos de comunicación entre conductores y peatones y desde luego actitudes y decisiones. Se detecta en esta singular convivencia una implícita o explícita solidaridad entre los convivientes como potenciales infractores y así se hacen señas para eludir controles policiales y se ve como normal utilizar inhibidores para evitar los radares.

También se considera que es un mundo aparte en que la ley sancionadora y menos como decimos la penal, no debe entrar o al menos no con tanto rigor como en otros sectores de la vida social. Se olvida que si todos los incumplimientos de las leyes son relevantes, en este ámbito provocan en relación de inmediatez las tragedias y coste humano y económico a que hicimos referencia.

Pero sólo con las sanciones que en todo caso han de ser proporcionadas no se resuelven los problemas apuntados. La conducción ha de ser segura y comfortable. Llevarse a cabo en carreteras y vías públicas que gocen de todos los adelantos técnicos que la investigación científica viene deparando, avanzando hacia el modelo europeo de carretera inteligente y auto explicativa.

De ahí que se necesiten compromisos institucionales que garanticen una adecuada configuración, mantenimiento y señalización de las vías de circulación y que aborden soluciones a los puntos negros (TCA) en que se producen sistemáticamente los accidentes.

Del mismo modo se evitan accidentes de tráfico o se minimizan sus resultados profundizando en los adelantos técnicos de los vehículos en materia de seguridad activa y pasiva. Por ello han de postularse incentivos y sistemas de ayudas que permitan el acceso a los mismos de los más desfavorecidos económicamente.

A esta estrategia global europea obedecen los programas Euro-rap. Euro-tap y Euron-Cap y una multiplicidad de Directivas, Resoluciones y programas con el impulso del objetivo del Libro Blanco de Carreteras de 12-9-2001, traducido en reducir para 2010 las muertes en carreteras europeas a 25.000.

El derecho a vehículos y carreteras seguras debe unirse al derecho de los ciudadanos a que su bienestar y calidad de vida en las ciudades no se vea perturbado por el tráfico de automóviles, plasmado en comprometidas políticas de seguridad vial impulsadas por la elaboración de una ley básica.

Por ello es urgente intensificar las medidas para evitar la contaminación ambiental y acústica. Avanzar hacia el modelo de coche cívico con utilización de energías alternativas, bajo consumo y elementos de seguridad. Además promover una mayor extensión de las zonas verdes, de peatonalización, carriles bici y fomento de transportes públicos, en especial para trabajadores y jóvenes en sus salidas nocturnas.

No nos podemos olvidar de los derechos de las víctimas de accidentes de tráfico. Han quedado relegadas a un segundo plano. Las Asociaciones que las representan vienen realizando en nuestro país y en la CEE meritorios esfuerzos para que se les reconozcan. Constituyen el colectivo más numeroso de víctimas de infracciones penales. Las familias de los fallecidos y las víctimas de lesiones medulares y cerebrales y grandes traumatismos y sus familias padecen sufrimientos, limitaciones de todo orden y dificultades de por vida que quedan diluidos en los grandes números y cifras que se manejan.

Los ciudadanos de más bajo nivel económico se hallan en una aún mayor situación de indefensión en estos casos. Por ello es necesaria una plena respuesta jurídica y asistencial a sus necesidades basada en los derechos que tienen reconocidos en la Decisión Marco de 15-3-2001. Y Recomendación de 24-6-2006 y que el MF se esfuerza en proteger. Es urgente en esta línea modificar el Baremo del Seguro que resulta de todo punto insuficiente.

Finalmente nada se puede lograr sin una adecuada cultura y sensibilización de los representantes públicos y ciudadanos en materia de seguridad vial, sin una

conciencia solidaria con el bienestar, la vida e integridad física de los demás. Por ello es necesaria la educación en familia y en los colegios dando la importancia que tiene y diseñando una auténtica asignatura con rango académico sobre la materia. Las previsiones de educación para la ciudadanía son un buen paso en esta dirección.

Es asimismo necesario que la obtención de permisos vaya unida a la suficiencia de conocimientos y acreditada experiencia en la conducción y que los conductores accedan a cursos de reciclaje en el manejo de automóviles, concibiendo el permiso de conducir unido a deberes de diligencia y formación continuada.

Es preciso en esta misma línea que los ciudadanos tengan también acceso a los conocimientos científicos sobre riesgos del alcohol y excesos de velocidad, seguridad de los automóviles y carreteras, ubicación de TCA e impacto en la calidad de vida y bienestar en las ciudades del tráfico de automóviles. Como decía un conocido especialista, los accidentes disminuirán cuando en lo más profundo de la conciencia de todos nosotros anide la idea de que respetar las leyes y valores de seguridad vial es una contribución necesaria al bienestar común.

Creo que esta perspectiva global de la seguridad vial no debe perderse de vista en la aplicación de la reforma penal. En primer lugar para que la interpretación de sus preceptos se haga teniendo en cuenta la realidad multiforme y proteica del tráfico rodado.

También para que los operadores jurídicos seamos conscientes de que la seguridad vial es concebida ya en la CEE como una ciencia y accedamos a los pertinentes estudios y documentos sobre materias tan relevantes en la reforma como la influencia del consumo de alcohol y drogas y excesos de velocidad, características técnicas de aparatos y pruebas de detección, reconstrucción de accidentes y criterios y política de señalización que obran en foros y organismos europeos.

Desde otra perspectiva la visión de conjunto ayuda a centrar la función de prevención del Derecho Penal en sus justos límites de acuerdo con el principio de intervención mínima y los demás principios y garantías que la CE atribuye a las normas penales y a su aplicación en el proceso. También puede ser útil para la comprensión del

bien jurídico protegido. En primer lugar porque la exégesis ha de tener un primer referente de orden sociológico, a partir del sustrato de realidades que el derecho regula.

La sustitución de la expresión seguridad del tráfico por seguridad vial en la rúbrica del capítulo 4 del título 17, de otra parte, parece conllevar no sólo un ajuste terminológico de la ley penal y la administrativa sino un objeto de tutela de mayor amplitud y así se desprende de la configuración de algunos de los nuevos tipos.

Como primer elemento de acotación podría acudir al concepto de seguridad vial que manejan los arts. 1, 4, 5 y 7 del Texto Articulado de la ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (RD legislativo 339/90 de 2-3). Tanto la reforma que ahora entra en vigor como las parciales modificaciones introducidas por la LO 15/2007 responde a la aparición en el derecho comparado de nuestro entorno de específicas previsiones normativas que suponen una mayor intervención del DP en consonancia con las asimismo mayores intervenciones preventivas, valoraciones y prioridades de la CEE en el ámbito del tráfico y transporte europeo para preservar su seguridad.

Así las reformas italianas operadas por RD Legislativo de 28-7-2000 y ley de 21-2-2006, el Code de Route francés y sus modificaciones y las operadas en el Reino Unido por la modificación en 2006 de la Criminal Justice Act y de la Road Safety Act entre otras. A través de todas ellas se otorga una mayor tutela a la vida e integridad física en el tráfico viario.

La ley orgánica 15/2007 supone un incremento de la respuesta penal respecto a la delincuencia de tráfico, a través de nuevas incriminaciones (arts. 379 y 384), extensión de las existentes (arts. 383 y 385.1) y previsiones punitivas más rigurosas (arts. 47, 381, 382 y 383).

El examen de las legislaciones penales de nuestro entorno, la italiana (CP y Codice della Strada), francesa (CP y Code de Route), alemana (CP y Ley de Tráfico Vial e inglesa (Road Traffic Act y Road Offender Act) revela bajo mi punto de vista que, desde una perspectiva de conjunto ofrecen una mayor tutela penal a la seguridad vial que la derivada de las nuevas normas de la ley citada. En definitiva, entiendo, que la

reforma no está desacompañada con las orientaciones del derecho comparado europeo, sin perjuicio del mayor o menor acierto de las nuevas fórmulas típicas.

En el texto de la ley hacen su aparición y el fenómeno es general también en las normas comparadas de más figuras de delito de peligro abstracto además de las hasta ahora existentes (arts. 379, 381.2 que desaparece y 384.2 del texto ahora vigente). Así las de los arts. 379.1 y 2 in fine y 384 (conducción sin permiso) de las normas reformadoras. De otra parte, probablemente la nueva perspectiva del bien jurídico hace que en el capítulo 4 se incluyan conductas hasta ahora ubicadas en otros lugares del Código como el quebrantamiento de la pena de privación del permiso de conducir (art. 384, antes en el 468) y se profundice en la autonomización respecto al art 556 de desobediencias administrativas en la materia (nuevo art. 383 y conducción tras haber perdido la vigencia del permiso por pérdida de puntos del art. 384).

Realicemos algún comentario concreto sobre las modificaciones. La del art. 47, está inspirada en un endurecimiento de los efectos de la pena privativa de derechos y complementa las previsiones de la disposición adicional 13 introducida en el Texto Articulado por la ley de 19-7-2005. El trasfondo de política criminal del tipo del art. 379.1 son las nuevas orientaciones europeas sobre los excesos de velocidad considerados junto al consumo de alcohol y drogas como primera causa explicativa de la siniestralidad vial. La literatura científica sostiene que una reducción de la velocidad media en las carreteras europeas origina una automática reducción de los accidentes.

De otra parte se argumenta que en ciudad está en juego la vulnerabilidad de los peatones. A más de 50 Km/hora, se dice, la colisión es letal en 7 de cada 10 atropellos y por debajo de ese límite en 1 de cada 10. En carretera los expertos reseñan el impacto que en las facultades del sujeto como en el campo de visión útil producen las elevadas velocidades, al margen de la perfección técnica del automóvil y la limitación de la capacidad de reacción ante las circunstancias imprevistas. Entre 130 y 150 km/h el campo de visión útil se reduce en un 50% con merma grave de las facultades de percepción y reacción. Deben computarse en todo caso los márgenes normativos de error de la legislación metrológica.

Junto a ello se esgrimen razones de otro orden. Así en el ámbito de la CEE no se discute que la mayor velocidad aumenta la contaminación y que la misma no debe ser el referente de los consumidores y de la industria de velocidad. Por eso son convenientes limitaciones en fábrica y el uso de limitadores obligatorios, materias sobre las que ya hay sensibilidades e intentos legislativos en la CEE.

El tipo mencionado supone ponderar la aplicación de la normativa sobre señalización del Texto Articulado (Art. 19 y 53-56) y del Reglamento de Circulación (arts 45 y ss). La disposición adicional contiene un precepto que impone obligaciones legislativas y administrativas en materia de revisión de la señalización para una mayor consideración de la seguridad vial. Revela que el legislador no ha pensado sólo en medidas punitivas sino en compromisos institucionales con finalidades preventivas en el sentido que antes exponíamos.

La fijación de una tasa objetiva de alcohol en el art 379 CP debe situarse en el fenómeno europeo de los últimos años de bajada de las tasas administrativas y de aparición de tasas penales como los 0'25 mg de Italia, 0'40 de Francia y los 0'55 de Inglaterra (en Alemania hay una tasa jurisprudencial bastante rigurosa también de 0'55). Se debe a los nuevos conocimientos científicos sobre el impacto del alcohol en las facultades del sujeto, en las que son centrales de la conducción como la capacidad de atención, de percepción del entorno y de reacción.

Desde ellos viene entendiéndose que cualquier alteración en estas que hemos llamado facultades centrales puede producir consecuencias letales en una actividad cada vez más compleja en la que las decisiones se toman en fracciones de segundo.

En el art 380 hay una interpretación auténtica del concepto temeridad extensiva a las conductas del art 379, pero sin excluir otras. En el 381 se sustituye consciente desprecio del texto inicial de la proposición por manifiesto desprecio que figuraba en el Proyecto general de Reforma. La modificación parece obedecer a las diversas concepciones dogmáticas sobre el dolo eventual. El art 382 reforma la fórmula concursal exacerbando la penalidad cuando concurren con el resultado delictivo los delitos de peligro abstracto o concreto de los arts. 379 a 381. En el art. 383 como dijimos se produce una autonomización de la desobediencia, una mayor penalidad y



cambio en la redacción típica que obliga a replantearse la interpretación de los supuestos del art 21 del Reglamento de Circulación, incluyéndolos todos ellos sin excepción.

En el art 384, como expusimos, se aglutina la conducción habiendo perdido la vigencia del permiso por pérdida de puntos (art 63.6 y 7 del Texto Articulado), el quebrantamiento de la pena de privación del permiso del art 468 y la conducción sin haber obtenido nunca el permiso o licencia. La criminalización de la conducción sin permiso está generalizada en el derecho comparado de nuestro entorno.

Finalmente debo señalar que la pena de trabajos en beneficio de la comunidad se ha potenciado en la Reforma (arts. 379, 384 y 385) y con ello los fines resocializadores. Considero que para estos tipos de delincuencia de peligro en el tráfico se necesita una apuesta decidida por los cursos de sensibilización, formación en valores, manejo de automóviles y conducción contaminante y de bajo consumo. Por parte del Fiscal Coordinador se ha impartido indicaciones interpretativas avaladas por la FGE que pueden consultarse en la página web de la FGE al estar incluidas en la Memoria de la FGE .

La figura institucional del Fiscal Coordinador de Seguridad Vial ha surgido para plasmar el compromiso que el MF ha asumido en una materia tan vinculada al Estado Social de Derecho y a los valores de solidaridad que encarna. Su principal tarea, bajo la inmediata dirección del FGE, es promover una interpretación unitaria y eficaz de las normas atinentes a la delincuencia de tráfico y esforzarse para que el arsenal de conocimientos científicos existentes sobre un fenómeno tan complejo como el tráfico viario acceda al proceso y a jueces y a fiscales promoviendo una formación especializada. Siempre desde la perspectiva global antes asumida. Para ello cuenta con una Fiscal Adscrito y Fiscales Delegados en cada una de las provincias.

En el mismo plano de importancia asumir (art 773.1 Lecr. e Instrucción 7/2005 FGE) la protección de los derechos de las víctimas para que cuenten con una información adecuada desde el principio, tengan pleno acceso al proceso y reciban las prestaciones de todo orden a que tienen derecho. Se trata como decíamos de un colectivo amplísimo y hasta hace poco olvidado por la sociedad y las instituciones.

De entre los más recientes proyectos en que estamos implicados resaltemos el de diseñar un control de drogas que sea tan operativo como el de alcoholemia. Trabajamos junto con la DGT y GC de Tráfico, ahora en el Proyecto Druid Europeo para lograrlo. Sobre el delito de conducción bajo la influencia de las drogas (art 379.2 CP) reina una absoluta impunidad y los controles experimentales que se han realizado revelan que se consume tanto alcohol como droga antes de coger el vehículo. Muy pequeñas cantidades de estupefacientes alteran de modo significativo las facultades de percepción y reacción en los conductores. Se plantean cuestiones jurídicas, científicas y técnicas de calado que es preciso afrontar para tratar de conseguir pronto el objetivo perseguido.

También, entre otros, estamos examinando la viabilidad del proyecto alcohol-lock siguiendo la estela del modelo sueco y americano de condicionar la pena de privación del permiso de conducir a la sumisión y seguimiento del oportuno programa dirigido a bebedores habituales reincidentes para tratar de inculcarles hábitos de conducción responsable. Finalmente resaltemos nuestro continuo contacto con autoridades autonómicas y autoridades y policías locales competentes en el tráfico viario y con los foros científicos, educativos y agentes sociales participantes. De modo particular con la Dirección General de Tráfico en los proyectos referidos y en otros de interés común.

Termino con una referencia obligada a la Guardia Civil de Tráfico .Nuestro contacto con la Agrupación es fluido y continuo. He podido comprobar su profesionalidad, espíritu de servicio y preparación científica. En febrero España asume la presidencia de la TISPOL, policía europea de tráfico, en la que ostentan cargos directivos miembros muy cualificados de la GCT. Es signo de la vitalidad del Benemérito Cuerpo al que pertenecen.

La seguridad vial es responsabilidad de todos como profesionales y como conductores .Debemos proseguir los esfuerzos individuales e institucionales en una tarea en la que resplandecen los valores del humanismo, pues se trata de salvar vidas concretas y evitar terribles y evitables sufrimientos y tragedias.

En nuestro país se ha comenzado a producir un cambio cultural en seguridad vial por parte de entidades públicas y de conductores .Se han dado pasos relevantes por parte de todos. El camino a recorrer aún es largo y el número elevado de víctimas golpea la conciencia de todos y obliga a renovados y arriesgados esfuerzos. Mi deseo es que la interpretación prudente y realista de las normas penales nuevas ayude en esta dirección, siempre desde las limitadas y residuales, pero necesarias funciones que al Derecho Penal corresponden.

**Bartolomé Vargas**

**Fiscal de Seguridad Vial**

# **LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y LA GUARDIA CIVIL**

## **INTRODUCCIÓN**

Con la publicación del Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil y la Orden INT/724/2006, de 10 marzo, por la que se regulan los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, se inicia una nueva etapa en el Cuerpo, en lo que se refiere a las medidas para promover la seguridad y la salud en los miembros de la Guardia Civil, pasando de una situación en la que los riesgos, aparentemente, no tenían protección, a otra en la que todo parece estar bajo la protección de la normativa de prevención de riesgos laborales. Ni una situación ni otra son totalmente verdaderas. La primera, porque desde la creación de la Guardia Civil, en todas las actuaciones del servicio se han adoptado medidas preventivas, que se encontraban recogidas en los procedimientos de actuación, manuales de servicio, órdenes de servicio, medidas de seguridad, y otros, en los que se indicaban los métodos de trabajo, medios y equipos que en cada situación se habían de utilizar para con ello evitar o disminuir los riesgos que se derivan de las distintas actividades que se realizan. La segunda, porque ahora, con toda la normativa de prevención en vigor, tampoco todas las actuaciones están protegidas bajo el manto de dicha normativa, como veremos posteriormente, si bien en todos los casos es necesario adoptar todas las medidas preventivas y utilizar los equipos de protección individual (EPI's) o colectivos de los que se disponga para minimizar en todo lo posible los daños que de los riesgos del servicio se puedan derivar.

Con este artículo no se pretende dictar las medidas preventivas que todo guardia civil ha de adoptar en su servicio diario, ni tampoco hacer ningún análisis sobre prevención de riesgos específicos de alguna actividad en concreto, ni efectuar ningún estudio sobre la prevención que con carácter general se aplica a todos los trabajadores. La pretensión del mismo es centrarnos en aspectos propios de la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en el Cuerpo, aspectos que han ido apareciendo a medida que se van llevando a cabo las actuaciones necesarias para la implantación del sistema de gestión de la prevención

de riesgos laborales en la Guardia Civil, que hasta el momento no han sido analizados y por lo tanto no hay ninguna interpretación para los mismos.

El Servicio de Prevención en su afán de alcanzar el objetivo primordial de mejorar las condiciones del servicio, lleva a cabo ese estudio, y a modo de reflexión, siguiendo lo dispuesto en el Real Decreto 179/2005 se van a exponer alguna de las actuaciones, aparte de los estudios y reflexiones realizadas por el autor.

También se pretende, aprovechando la oportunidad que Cuadernos de la Guardia Civil brinda al Servicio de Prevención, continuar la labor de difusión de la cultura preventiva que el mismo viene realizando desde el comienzo de su andadura mediante conferencias, charlas, artículos y cualquier otro medio de difusión, pero principalmente a través de su página en Intranet<sup>1</sup>, para con ello concienciar a todo el personal al que es de aplicación el Real Decreto 179/2005, miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y miembros de las Fuerzas Armadas destinados en unidades, centros y organismos de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (ámbito de la Guardia Civil)<sup>2</sup>, de la necesidad de integrar la prevención en el sistema general de gestión, comprendiendo tanto el conjunto de las actividades como a todos los niveles jerárquicos<sup>3</sup>.

## PLANTEAMIENTO

La amplitud de la materia de prevención, así como la multitud de aspectos, en ese ámbito, necesarios de estudio dentro del Cuerpo de la Guardia Civil, puede dificultar en algún momento el adecuado planteamiento de este trabajo al querer exponer, en el mismo, todos esos aspectos que hasta el momento no han sido analizados. No obstante, y al objeto de abarcar lo máximo sin por ello caer en la tentación de querer decirlo todo sin concreción alguna, se van a abordar inicialmente

---

<sup>1</sup> Dirección de la página en la Intranet del Cuerpo: SUBPER/Jefatura de Asistencia al Personal/ Servicio de Prevención de Riesgos Laborales

<sup>2</sup> Artículo 2 del Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

<sup>3</sup> Artículo 1 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, modificado por Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo:

1. La prevención de riesgos laborales, como actuación a desarrollar en el seno de la empresa, deberá integrarse en su sistema general de gestión, comprendiendo tanto al conjunto de las actividades como a todos sus niveles jerárquicos, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales.  
La integración de la prevención en el conjunto de las actividades de la empresa implica que debe proyectarse en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en que éste se preste.  
Su integración en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos, y la asunción por éstos, de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten.
2. Los trabajadores y sus representantes deberán contribuir a la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa y colaborar en la adopción y el cumplimiento de las medidas preventivas.

aquellos puntos que se consideran de más interés, combinando la información general sobre la normativa propia, Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil y Orden INT/724/2006, de 10 marzo, por la que se regulan los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, con el análisis de la normativa de carácter general, Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, así como de cualquier otra que se considere de interés, y además, un estudio detallado sobre determinados aspectos que, en la corta experiencia del Servicio de Prevención, están siendo más polémicos, son más difíciles de interpretar y que por lo tanto, dan lugar a distintas posturas en algunos casos contradictorias, lo que sumado a la falta de jurisprudencia, estudios o análisis comparados de otras legislaciones y de la propia normativa actual, obliga al Servicio de Prevención a hacer la correspondiente lectura y análisis para su aplicación a los diferentes casos planteados.

Un ejemplo de lo mencionado anteriormente es lo que dispone el artículo 2 del Real Decreto 179/2005, que será de aplicación a las “actividades específicas para el cumplimiento de las misiones encomendadas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, mientras que “a las funciones que realiza el personal de la Guardia Civil que no presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero,... les será de aplicación la normativa general sobre prevención de riesgos laborales”. Aquí radica una de las primeras dificultades que se presentan, la de dilucidar cuando son actividades específicas para el cumplimiento de las misiones encomendadas por la Ley Orgánica 2/1986 y cuando no lo son, ya que según se trate de una actividad u otra, la normativa a aplicar será distinta.

No es el único caso que se plantea, pues derivado del anterior, otro es el de la inspección externa. Ya que según sean actividades que estén comprendidas dentro del ámbito de aplicación del mencionado Real Decreto 179/2005, corresponderá el control externo a la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior<sup>4</sup>, mientras que si no

---

<sup>4</sup> Artículo 15. Inspección y control. Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil  
“La Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad realizará las funciones de inspección y control externo de las actividades de los órganos citados en el párrafo anterior.”

están dentro de su ámbito de aplicación corresponderá a la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

También, derivado de las normas que son de aplicación, Real Decreto 179/2005 o normativa general (Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales), se da el caso concreto de que en el ámbito de la Guardia Civil hay trabajadores civiles (funcionarios y personal laboral) y personal de la Guardia Civil que se encuentran realizando actividades conjuntamente, pero la normativa a aplicar es distinta, lo que puede dar lugar a ciertas incongruencias que posteriormente veremos.

Por lo tanto, aparte de lo dicho, el esquema del artículo, se va a estructurar en dos partes. En la primera de ellas, se incluirá una breve referencia de la historia de la prevención en España, pero sólo referida a los últimos años, más o menos coincidiendo con la historia de la Guardia Civil, también se hará un análisis histórico, más breve, de la prevención en la Guardia Civil, haciendo especial referencia a los motivos que llevaron a la falta de aplicación, en su momento, de la normativa general en el Cuerpo, así como su posterior aplicación al mismo diez años después. En la segunda, se continuará con un análisis de aquellos aspectos del Real Decreto 179/2005 que se consideran de más interés, tales como el ámbito de aplicación, al que ya se ha hecho referencia, con especial incidencia en el tipo de misiones que se han de desarrollar y normas que le son de aplicación, sin olvidar aspectos tan importantes como las diferencias existentes entre la normativa general, recogida en la Ley 31 /1995, y el propio Real Decreto antes mencionado.

No se puede terminar el estudio de esta parte de la prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, sin hacer el correspondiente análisis comparativo con otras normas que han visto la luz posteriormente como son, el Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen las normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa.

## ANTECEDENTES DE LA PREVENCIÓN EN ESPAÑA

Esta breve historia de la prevención en España no se va a remontar a la prehistoria, ni a la época romana, ni tan siquiera a la Edad Media para buscar antecedentes de la prevención de riesgos laborales en el trabajo. No es esta la finalidad del artículo, pero tampoco quiero dejar de hacer un poco de historia, porque la Guardia Civil no ha sido ajena a los avatares de la misma, pertenece a la sociedad y de ella se nutre y su forma de actuar lógicamente se ve influenciada por las costumbres y modos de vivir de cada época.

Ciñéndonos por lo tanto a los siglos XIX, el de la creación de la Guardia Civil, y XX, nos encontramos que si bien en los albores del siglo XIX existen numerosas obras relacionadas con la salubridad y la higiene, no existe por el contrario una verdadera cultura preventiva relacionada con el trabajo, a excepción de algunos autores, entre los que cabe citar a Antonio Cibart i Aranauto (1770-1812) que en su memoria titulada “Consideraciones generales y particulares acerca de los medios para precaver a los que trabajan en las minas de carbón de piedra, en el desagüe de aguas cenagosas y podridas, abertura de canales y a los que habitan en lugares pantanosos, de adolecer de las enfermedades a que están expuestos”, se observa una preocupación por la adopción de medidas preventivas en determinadas actividades de especial riesgo.

Pero esos primeros años fueron años de graves problemas epidemiológicos, fiebre amarilla, viruela y cólera, aparte de los derivados de la Guerra de la Independencia, Primera Guerra Carlista y de otras revueltas, que dificultaron enormemente la posibilidad de prestar atención a las condiciones en las que el trabajo se realizaba, hasta pasado la mitad de siglo, donde allá por el año 1856, Pedro Felipe Monlau i Roca (1808-1871) publicará “Memoria de Higiene Industrial”, en la cual insta y recuerda al Gobierno sus obligaciones en lo referente a la salubridad de la población, haciendo igualmente propuestas preventivas, precursoras de las que surgirían bastantes años después, y abogando por la redacción de un manual de higiene por cada profesión y a su vez propugnando determinadas actuaciones en relación con el trabajo infantil, como impedir el trabajo en la fábrica a los menores de 10 años, el trabajo nocturno y la jornada de trabajo que no supere las 8 horas, aparte de dejar tres días a la semana para asistir a la



escuela y de llevar a cabo la inspección sanitaria en las fábricas para los niños. Se trataba de medidas idealistas para la época, que no se concretarían legislativamente hasta mediado el siglo XX.

No es este el único intento de mejorar las condiciones de trabajo, pero en todos los casos son intentos de particulares, no del gobierno ni de instituciones y no es hasta la entrada del nuevo siglo cuando se publica la Ley de 30 de enero de 1900, acerca de los accidentes de trabajo<sup>5</sup>, denominada Ley Dato<sup>6</sup>, que viene a institucionalizar la asistencia y reparación en caso de accidentes de trabajo y que más o menos supuso el nacimiento de la cultura preventiva en España.

Otros pasos se dieron en este sentido, aparte de muchos más llevados a cabo por diferentes autores, apareciendo una intervención del Estado cada vez más acusada y así se crea en 1903 el Instituto de Reformas Sociales (IRS), verdadero promotor de la cultura moderna española de la prevención de accidentes y enfermedades en el trabajo, por la redacción de leyes preventivas, procedimientos preventivos y actividades de formación e información en materia preventiva.

Una vez iniciado el camino por el IRS, los acontecimientos se suceden y son Barcelona y Madrid los lugares, donde a través de las nuevas instituciones que se fueron creando, principalmente el Instituto de Reeducción de Inválidos del Trabajo (1922) en Madrid, dirigidas principalmente a la medicina preventiva y a la rehabilitación de los accidentados en el trabajo, van dando los pasos adecuados hacia la cultura preventiva con importantes resultados prevencionistas en relación con la seguridad y salud en el trabajo, si bien son pasos indecisos y con muchos tropiezos, que no se materializarán con cierta seguridad hasta la Ordenanza de 1971, que será el verdadero antecedente de la actual legislación posterior a 1995.

Desaparecido en 1924 el IRS, es el Instituto de Reeducción de Inválidos del Trabajo, el que siguiendo la política de publicidad e información de la prevención en España iniciada por el IRS, pretende luchar contra la despreocupación y la falta de cuidado en el trabajo que con gran frecuencia dan lugar a accidentes.

---

<sup>5</sup> Gaceta de Madrid. Nº 21. 31 de enero de 1900. Tomo I. Página 364

<sup>6</sup> Ministro de la Gobernación: Eduardo Dato.

Con posterioridad a la Guerra Civil, en el año 1940 se publica el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con el que se pretende según se dice en la exposición de motivos del mismo “que el accidente de trabajo no tenga lugar o, cuando menos, disminuir su número y gravedad mediante una intensa labor preventiva, en la que deberán intervenir todos cuantos tienen relación con ese problema y que el Estado habrá de dirigir y orientar mediante normas y reglamentos adecuados” y cuyo objeto según el artículo 1.1 es el de “proteger al trabajador contra los riesgos propios de su profesión, que ponen en peligro su salud y su vida”.

Este Reglamento fue ampliamente desarrollado y complementado por diversas disposiciones sectoriales, entre otras: sobre la iluminación en los centros de trabajo (1940)<sup>7</sup>, sobre la prevención e indemnización de la silicosis (1941)<sup>8</sup>, el Reglamento de Seguridad en la Industria de la Construcción (1952)<sup>9</sup>, sobre industrias y trabajos prohibidos a mujeres y menores por insalubres y peligrosos (1957)<sup>10</sup>, sobre fabricación y empleo de disolventes y otros compuestos preparados con productos que contengan benceno (1959)<sup>11</sup>, sobre normas para la protección contra radiaciones ionizantes (1959)<sup>12</sup> o el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (1961)<sup>13</sup>.

Importante para la época fue la creación en el año 1944<sup>14</sup> del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo que hasta su integración en el Instituto Nacional de Previsión por Decreto 242 de 19 de febrero de 1959 fue el organismo entre cuyos fines se encontraban los de investigación sobre seguridad en el trabajo, sobre procedimientos y medios preventivos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, así como propaganda, información y divulgación sobre medidas preventivas o asesoramiento y formación de técnicos en materia de Medicina, Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Otros organismos que se crearon por aquella época fueron los Comités de Seguridad e Higiene del Trabajo (Orden del Ministerio de Trabajo de 21 de

---

<sup>7</sup> Boletín Oficial del Estado nº 242, de 29 de agosto de 1940

<sup>8</sup> Boletín Oficial del Estado nº 77, de 18 de marzo de 1941

<sup>9</sup> Boletín Oficial del Estado nº 167, de 15 de junio de 1952

<sup>10</sup> Boletín Oficial del Estado nº 217, de 26 de agosto de 1957

<sup>11</sup> Boletín Oficial del Estado nº 224, de 18 de septiembre de 1959

<sup>12</sup> Boletín Oficial del Estado nº 310, de 28 de diciembre de 1959

<sup>13</sup> Boletín Oficial del Estado nº 292, de 7 de diciembre de 1961

<sup>14</sup> Boletín Oficial del Estado nº 208, de 26 de julio de 1944

septiembre de 1944)<sup>15</sup>, con importante funciones desde el punto de vista de la prevención, entre ellas: la vigilancia del cumplimiento de la legislación sobre seguridad e higiene del trabajo; la investigación de accidentes y enfermedades profesionales, determinando las causas y las medidas que se han de adoptar para evitar otros; la elaboración de estadísticas sobre los anteriores; la atención a la asistencia sanitaria o la formación, propaganda y divulgación. Funciones que serán asumidas posteriormente por los Jurados de Empresa (Decreto de 18 de agosto de 1947 del Ministerio de Trabajo), como nuevo órgano de colaboración donde se integraban los representantes de los diferentes sectores y actividades que intervienen en la producción (capital, técnica y mano de obra).

También se organizan, conforme al Decreto de 21 de agosto de 1956 los Servicios Médicos de Empresa, que obligaba a disponer de un Médico del Trabajo, en aquellas empresas que tuviesen más de 500 trabajadores, con el objetivo de proteger la salud de los trabajadores, llevando a cabo una medicina preventiva que contribuyera al bienestar individual y a la mejora de la productividad nacional.

Fruto de esta época es el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, organismo creado por Orden Ministerial de 9 de marzo de 1971 (BOE de 11 de marzo) en el seno del Ministerio de Trabajo al que se le encomienda la formación de especialistas de Higiene y Seguridad del Trabajo a nivel superior y medio, la labor de asesoramiento, acciones preventivas en las empresas a través de los Centros Provinciales de Higiene y Seguridad y otras acciones de información, estadística o colaboración que fueran necesarias, ejerciéndose dichas acciones a partir de la publicación del Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, de Regulación de los Servicios y Organismos de Seguridad e Higiene en el Trabajo, por el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, que es un organismo técnico de estudio, investigación, formación, asesoramiento y realización de las acciones que se le encomienden.

Por otro lado, por Orden Ministerial de la misma fecha anterior, 9 de marzo de 1971 (BOE de 16 y 17 de marzo), se aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que viene a derogar después de más de 30 años, el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 30 de enero de 1940.

---

<sup>15</sup> Boletín Oficial del Estado nº 274, de 30 de septiembre de 1944

Ya en la época constitucional se crea por Real Decreto 36/1978, de 16 de noviembre, de Gestión Institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo, el Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo que con la publicación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, pasó a denominarse Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), el cual vino a asumir las competencias hasta entonces atribuidas al Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo.

Por último señalar, que en el periodo comprendido entre el año 1978 en que se crea el INSHT y la Ley 31/1995, se incorpora al ordenamiento jurídico español la Constitución de 27 de diciembre de 1978 que cita, como principio de política social y económica del Estado, en su artículo 40.2: “velar por la seguridad e higiene en el trabajo” y el Estatuto de los Trabajadores del año 1980 que recoge igualmente una serie de artículos con derechos y deberes laborales básicos, artículos 4 y 5, y sobre seguridad e higiene en el 19. Finalizando este periodo con la incorporación de pleno derecho de España a la Unión Europea en el año 1986, a partir de cuyo momento las directivas en materia de seguridad y salud se van incorporando a la legislación española; siendo la transposición a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos laborales, de la Directiva del Consejo 89/391, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores (Directiva marco), la que pone el broche de oro e incorpora de lleno a España en el campo de la prevención, iniciando con ella una carrera legislativa en todos los sectores de la actividad laboral.

## **ANTECEDENTES DE LA PREVENCIÓN EN LA GUARDIA CIVIL**

Como se decía en la introducción, la prevención de riesgos laborales no es una novedad en las actuaciones de la Guardia Civil a lo largo de su historia. Desde siempre se han adoptado todas las medidas necesarias y se han empleado los recursos y medios disponibles para proteger la integridad física y la salud de sus miembros. Así, podríamos citar que ya para el Duque de Ahumada era una preocupación velar por la seguridad de los componentes del Cuerpo y si bien puede no considerarse una medida preventiva y si una medida operativa, en la Cartilla del Guardia Civil, y en el capítulo II, referente al servicio en los caminos, ordenaba

aparte de realizar el servicio por parejas, que en los parajes propicios a la ocultación y a fin de evitar sorpresas y buscar la mutua protección, que las parejas fueran separados de ocho a doce pasos<sup>16</sup>. También dictó otras normas como para los casos de sospecharse el abrigo de malhechores en la demarcación. Por otro lado, si miramos las actuaciones de determinados Servicios o Unidades que por sus misiones intervienen en los lugares de mayor riesgo, veremos que están empleando, desde siempre, los equipos de protección que consideran más seguros. Sin embargo, no es hasta el 18 de febrero de 2005, con la publicación del Real Decreto 179 sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, cuando se da carta de naturaleza a esta protección.

A la vista de esta fecha de referencia, la pregunta que surge es: ¿Cuál es la causa por la que no se incluyó a la Guardia Civil en la Ley 31 /1995 y se hubo de publicar el citado Real Decreto, 10 años después de la Ley?

La respuesta la encontramos en la Directiva del Consejo de Europa 89/391, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva marco)<sup>17</sup>, que en su artículo 2º.2 al hablar de su ámbito de aplicación dice: “La presente Directiva no será de aplicación cuando se opongan a ello de manera concluyentes las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil”. Continúa diciendo la Directiva “En este caso, será preciso velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible, habida cuenta los objetivos de la presente Directiva”.

Esta Directiva ha sido transpuesta al Derecho español por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, recogiendo el contenido del citado artículo 2º.2 en el 3.2 de la Ley con un texto muy similar<sup>18</sup>, que ha sido

---

<sup>16</sup> Cartilla del Guardia Civil, redactada en la Inspección General del Arma. Aprobada por S. M. en Real orden de 20 de diciembre de 1845. Capítulo II. Servicio en los caminos. 2º. “Las parejas que han de prestar este servicio, irán siempre á diez, ó doce pasos, uno de otro hombre, para que en ningun caso puedan ser ambos sorprendidos, y puedan protegerse mutuamente.”

<sup>17</sup> DOCE Serie L, nº 183, de 29 de junio de 1989.

<sup>18</sup> Artículo 3.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, modificado por Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas. Disposición final segunda: “La presente Ley no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de:

- Policía, seguridad y resguardo aduanero.
- Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.

modificado por la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas, en su Disposición final segunda.

Pues bien, el Gobierno español argumenta, conforme se señala en las alegaciones que efectúa como parte demandada frente a las que realiza la Comisión de las Comunidades Europeas como parte demandante en el recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 11 de marzo de 2004 en el asunto C-132/04<sup>19</sup>, “que las particularidades inherentes a las fuerzas armadas y a la policía impiden la aplicación de la citada Directiva a tales categorías de personal. En su opinión, las particularidades de la Guardia Civil, como órgano armado de naturaleza militar, impiden asimilar el régimen jurídico que le resulta aplicable al del resto de trabajadores al servicio de la Administración Pública”.

Añade además, que “a la espera de la adopción de una regulación específica, el personal de la Guardia Civil está ya protegido por todo un conjunto de disposiciones administrativas”.

Es este argumento el que impide que en la Guardia Civil se legisle sobre la prevención de riesgos laborales, si bien por aquellas fechas ya se estaba elaborando un proyecto de Real Decreto por el cual se iba a regular en el Cuerpo la normativa de prevención, como así se hacía constar en la última alegación que el Gobierno español hacía en el recurso antes mencionado<sup>20</sup>.

Vistas las razones que se esgrimieron para mantener a la Guardia Civil fuera del marco legal de la prevención de riesgos laborales y visto igualmente que no fueron suficientes tal y como se señaló en la decisión del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) que dice:

---

- Fuerzas Armadas y actividades militares de la Guardia Civil  
No obstante esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades.

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 12 de enero de 2006 “Incumplimiento de Estado – Política social – Protección de la seguridad y salud de los trabajadores – Directiva 89/391/CEE – Ámbito de aplicación – Personal no civil de las Administraciones Públicas – Fuerzas armadas y policía – Inclusión”.

<sup>20</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 12 de enero de 2006 . Alegaciones del Gobierno español: “Por último, se encuentra en fase de tramitación, pendiente únicamente de que se evacue el dictamen preceptivo del Consejo de Estado, un Proyecto de Real Decreto “por el que se regula la aplicación al Cuerpo de la guardia Civil de la normativa sobre prevención de riesgos laborales””.

“1 ) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, por lo que respecta al personal no civil de las Administraciones Públicas, al no haber adaptado íntegramente su ordenamiento jurídico interno a los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de dicha Directiva”.

Se nos vuelve a plantear una nueva duda, ¿por qué entonces esa exención recogida en el artículo 2º.2 de la Directiva del Consejo 89/391, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva marco)?: “La presente Directiva no será de aplicación cuando se opongan a ello de manera concluyentes las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía,...”, o la misma hecha en el artículo 3.2 de la Ley 31/1995<sup>21</sup> por transposición de la Directiva a la normativa española.

La respuesta la vamos a encontrar en la propia Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) a la que venimos haciendo referencia, pero también en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y en el propio Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, que viene a clarificar lo que señala el artículo 2 de este último, cuando en su apartado b), al tratar el ámbito de actividades hace especial mención a que están comprendidas dentro de su ámbito de aplicación “las actividades específicas para el cumplimiento de las misiones encomendadas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, mientras que a las funciones que realice el personal de la Guardia Civil que no presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero,... les será de aplicación la normativa general sobre prevención de riesgos laborales.

De la sentencia mencionada se extrae, de las apreciaciones que hace el propio Tribunal de Justicia en relación con la Directiva 89/391, que el ámbito de

---

<sup>21</sup> Artículo 3.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. “La presente Ley no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de:  
- Policía, seguridad y resguardo aduanero...”.

aplicación debe entenderse de manera amplia, por lo que las excepciones que se hacen en la misma deben interpretarse restrictivamente y no haciendo referencia a los distintos colectivos a los que se hace mención, fuerzas armadas, policía y protección civil, sino a ciertos cometidos especiales desempeñados por el personal de esos colectivos que por la misión que tienen encomendada tienen la obligación de llevar a cabo y en particular, en lo que se refiere a la Guardia Civil, que conforme a lo señalado en el artículo 11 en su punto 1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dice lo siguiente:

“1. Las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”.

También cabe aplicar la Directiva, según la Sentencia, a esos cometidos “dado que se realizan en condiciones habituales conforme la misión encomendada al servicio de que se trata, y ello aun cuando las intervenciones derivadas de dichas actividades sean, por su propia naturaleza, imprevisibles y puedan exponer a los trabajadores que las realicen a algunos riesgos para su seguridad y/o salud”.

En cuanto a la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva, concretamente dice el Tribunal que: “únicamente puede aplicarse en el supuesto de acontecimientos excepcionales en los cuales el correcto desarrollo de las medidas destinadas a garantizar la protección de la población en situaciones de grave riesgo colectivo exige que el personal que tenga que hacer frente a un suceso de este tipo conceda una prioridad absoluta a la finalidad perseguida por tales medidas con el fin de que ésta pueda alcanzarse”

Continúa diciendo el Tribunal de Justicia en sus apreciaciones que: “En caso de que acontecimientos excepcionales requieran la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud así como de la seguridad colectiva y cuyo correcto cumplimiento se vería comprometido si debieran observarse todas las normas contenidas en la Directiva 89/391, la necesidad de no poner en peligro las imperiosas exigencias de preservación de la seguridad y de la integridad de la colectividad, habida cuenta de las características que revisten



algunas actividades específicas, debe prevalecer transitoriamente sobre el objetivo de la citada Directiva, que es garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores.

No obstante, incluso en una situación excepcional de esta índole, el artículo 2, apartado 2, párrafo segundo de la Directiva 89/391 exige a las autoridades competentes que velen para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas “en la medida de lo posible”.

Esto no quiere decir ni más ni menos que hay situaciones en las que, por razón de las misiones que se han de realizar y en el supuesto de acontecimientos excepcionales, hay que afrontar un cierto grado de riesgo, no sin adoptar todas las medidas preventivas necesarias y utilizar todos los equipos de protección individuales o colectivos de los que se disponga en ese momento para que ese riesgo se elimine, si ello es posible, o se minimice de forma que los daños que pueda causar sean nulos o mínimos.

Estas mismas apreciaciones hechas por el Tribunal de Justicia son contempladas en el artículo 2 del Real Decreto 179/2005 ya mencionado al distinguir, en el apartado b) ámbito de actividades<sup>22</sup>, entre misiones encomendadas por la Ley Orgánica 2/1986 y el resto de misiones que realiza el personal de la Guardia Civil que no presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero,..., a las cuales será de aplicación la normativa general sobre prevención de riesgos laborales donde, como ya se dijo al principio, una de las mayores dificultades, en algunos casos, es la de diferenciar claramente cuando son actividades específicas para el cumplimiento de las misiones encomendadas por la Ley Orgánica 2/1986 y cuando no lo son, porque según sea un caso u otro, la normativa a aplicar será distinta.

Si bien, como se acaba de decir, en ningún momento se delimitan ni enumeran cuales son unas misiones y otras, ni donde está la línea divisoria, lo

---

<sup>22</sup> Artículo 2. *Ámbito de aplicación*. Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

Este real decreto será de aplicación en la Dirección General de la Guardia Civil, con las particularidades siguientes:

b) *Ámbito de actividades*: comprende las actividades específicas para el cumplimiento de las misiones encomendadas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil se regirán por sus normas específicas.

A las funciones que realice el personal comprendido en el ámbito de aplicación de este real decreto que no presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero y servicios operativos de protección civil antes relacionadas les será de aplicación la normativa general sobre prevención de riesgos laborales, con las particularidades establecidas para la Administración General del Estado, y las contenidas en este real decreto sobre el derecho de información al personal, órganos de representación, cauces de participación y órganos de prevención, seguridad y vigilancia de la salud.

cierto es que si estudiamos con detenimiento la Ley 31/1995, la sentencia del Tribunal de Justicia y el Real Decreto 179/2005, nos encontramos con aspectos que clarifican con bastante exactitud esas diferencias fundamentales.

Por una parte, en el artículo 3.1 de la Ley 31/1995, antes de su reforma por la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas, decía: “Esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal *civil* al servicio de las Administraciones públicas, con las peculiaridades que, en su caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo”. Y continúa diciendo en el segundo párrafo: “Cuando en la presente Ley se haga referencia a trabajadores y empresarios, se entenderán también comprendidos en estos términos, respectivamente, de una parte, el personal *civil* con relación de carácter administrativo o estatutario y la Administración pública para la que presta servicios”.

Con la reforma mencionada introducida en la Disposición final segunda de la Ley 31/2006, se suprime el calificativo de “civil” al personal al servicio de las Administraciones públicas en ambos apartados, por lo que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus normas de desarrollo serán de aplicación a todo el personal tanto civil como militar al servicio de las citadas Administraciones en aquellas relaciones de carácter administrativo o estatutario del mismo, dejando al margen las particularidades que lo impidan en el ámbito de las funciones públicas que se señalan en el punto 2.

Por otra parte, otra diferenciación o delimitación, y no menos importante es la situación de riesgo grave e inminente que se señala en el artículo 21 de la Ley 31/1995<sup>23</sup>, figura que si bien se recoge en el artículo 11 del Real Decreto 179/2005,

---

<sup>23</sup> Artículo 21: Riesgo grave e inminente. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

1. Cuando los trabajadores estén o puedan estar expuestos a un riesgo grave e inminente con ocasión de su trabajo, el empresario estará obligado a:

- a. Informar lo antes posible a todos los trabajadores afectados acerca de la existencia de dicho riesgo y de las medidas adoptadas o que, en su caso, deban adoptarse en materia de protección.
- b. Adoptar las medidas y dar las instrucciones necesarias para que, en caso de peligro grave, inminente e inevitable, los trabajadores puedan interrumpir su actividad y, si fuera necesario, abandonar de inmediato el lugar de trabajo. En este supuesto no podrá exigirse a los trabajadores que reanuden su actividad mientras persista el peligro, salvo excepción debidamente justificada por razones de seguridad y determinada reglamentariamente.
- c. Disponer lo necesario para que el trabajador que no pudiera ponerse en contacto con su superior jerárquico, ante una situación de peligro grave e inminente para su seguridad, la de otros trabajadores o la de terceros a la empresa, esté en condiciones, habida cuenta de

lo hace en un sentido diametralmente opuesto al de la Ley, ya que en este caso dice: “Siempre que sea posible en supuestos de riesgo grave e inminente, el personal afectado deberá estar informado de su existencia y de las medidas adoptadas o que, en su caso, deban adoptarse en materia de prevención.”, lo cual implica que en los supuestos de acontecimientos excepcionales de los que habla la Directiva, que son consecuencia de la función pública que se realiza dentro de las actividades específicas para el cumplimiento de las misiones encomendadas por la Ley Orgánica 2/1986, no sería de aplicación dicho artículo en el sentido del mismo, ya que al guardia civil se le exige que actúe aun a riesgo de su seguridad y salud, sin poder alegar esa situación de riesgo grave e inminente por la cual pueda abandonar su puesto de trabajo y que por lo tanto está incluida en la excepción al que la Directiva hacía referencia en su artículo 2º.2: “La presente Directiva no será de aplicación cuando se opongan a ello de manera concluyentes las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil”, siendo “En este caso, preciso velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible”. No obstante en los casos en que se trate de actividades que no estén contempladas en la citada Ley Orgánica, si se le aplicaría la normativa general y por ende el artículo 21 de la Ley 31/1995.

De la aplicación de este artículo se deduce un problema también mencionado en la introducción y que ya se ha planteado en el servicio diario cuando coinciden trabajadores civiles destinados en la Dirección General de la Policía y Guardia Civil (ámbito de la Guardia Civil), cuyo trabajo no consiste en realizar las actividades exentas a las que se refiere la Ley 31/1995, y personal del Cuerpo realizando las actividades encomendadas por la Ley Orgánica 2/1986. Ejemplo de ello son las actuaciones que se vienen realizando conjuntamente en los servicios que se llevan a cabo en embarcaciones de la Guardia Civil, donde hay personal civil que realiza las

---

sus conocimientos y de los medios técnicos puestos a su disposición, de adoptar las medidas necesarias para evitar las consecuencias de dicho peligro.

2. De acuerdo con lo previsto en el apartado 1 del artículo 14 de la presente Ley, el trabajador tendrá derecho a interrumpir su actividad y abandonar el lugar de trabajo, en caso necesario, cuando considere que dicha actividad entraña un riesgo grave e inminente para su vida o su salud.

3. Cuando en el caso a que se refiere el apartado 1 de este artículo el empresario no adopte o no permita la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores, los representantes legales de éstos podrán acordar, por mayoría de sus miembros, la paralización de la actividad de los trabajadores afectados por dicho riesgo. Tal acuerdo será comunicado de inmediato a la empresa y a la autoridad laboral, la cual, en el plazo de veinticuatro horas, anulará o ratificará la paralización acordada. El acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrá ser adoptado por decisión mayoritaria de los Delegados de Prevención cuando no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal.

4. Los trabajadores o sus representantes no podrán sufrir perjuicio alguno derivado de la adopción de las medidas a que se refieren los apartados anteriores, a menos que hubieran obrado de mala fe o cometido negligencia grave.

labores propias de gobierno y pilotaje del buque y el personal de la Guardia Civil, que realiza las funciones recogidas en la Ley Orgánica mencionada. En este caso la normativa a aplicar a cada uno de ellos es distinta, a los primeros se les aplica la normativa general, mientras que a los segundos la correspondiente al Real Decreto 179/2005, por lo que al existir una diferencia de legislaciones, incompatible en algunos casos, es mi opinión, que prevalece la aplicación de la normativa general por encima de la particular que se aplica al personal del Cuerpo, dándose la paradoja que ante una situación de riesgo grave e inminente, el Capitán del buque alegando esa situación puede abandonar el lugar donde existe ese riesgo, llevándose consigo a todo el personal que se encuentra en el buque y con ello haciendo que la misión no pueda cumplirse.

En este caso se puede plantear la duda, y aquí la voy a exponer para posteriores estudios, de la actuación que se ha de llevar a cabo en situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública en las que pueda peligrar la vida e integridad física de las personas, en las que la postura a tomar por parte de los miembros de la Guardia Civil no plantea la menor duda, su actuación debe de ser inmediata sin por ello dejar de adoptar todas las medidas de prevención necesarias para evitar los riesgos que de ella se deriven y en el caso de no poder suprimirlos al menos reducirlos y minimizarlos todo lo que sea posible. Pero, ¿qué sucede con la actuación del personal civil que se encuentra en el mismo barco? ¿deben actuar o por el contrario pueden optar por la postura de aplicar el artículo 21, Riesgo grave e inminente, de la Ley 31 /1995 y por lo tanto abandonar el puesto de trabajo?, ¿se les aplicaría el delito del artículo 195 del Código Penal por la omisión del deber de socorro<sup>24</sup> o en el caso de que sean funcionarios el artículo 412 por denegación de auxilio<sup>25</sup>?. O quizás, ¿se les podría aplicar la exención del Artículo 3.2 de la Ley 31/1995 , de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, modificado por Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas. Disposición final segunda, que dice: “La presente Ley no será de aplicación en aquellas actividades cuyas

---

<sup>24</sup> Título IX. De la omisión del deber de socorro. Código penal. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal.

Artículo 195.1. El que no socorriere a una persona que se halle desamparada y en peligro manifiesto y grave, cuando pudiese hacerlo sin riesgo propio ni de terceros, será castigado con la pena de multa de tres a doce meses.

<sup>25</sup> Título XIX. Delitos contra la Administración pública. Capítulo III. De la desobediencia y denegación de auxilio. Código penal. Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal.

Artículo 412.1. El funcionario público que, requerido por autoridad competente, no prestare el auxilio debido para la Administración de Justicia u otro servicio público, incurrirá en las penas de multa de tres a doce meses, y

2. Si el requerido fuera autoridad, jefe o responsable de una fuerza pública o un agente de la autoridad, se impondrán las penas...

particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de: Policía, seguridad y resguardo aduanero”?

Yo entiendo que no tienen obligación, al menos si no son funcionarios, pero considero que, como decía antes, puede ser un tema de debate y estudio para posteriores trabajos.

Pero no es sólo en ese artículo donde se observan esos matices que caracterizan las diferencias entre la normativa general y la normativa específica del Cuerpo, existe otra, derivada de la dificultad para separar las actividades, que por estar comprendidas en las misiones que la Guardia Civil, debe desarrollar en aplicación de la Ley Orgánica 2/1986, de aquellas otras que no lo están, puesto que si bien todas esas actividades están encaminadas a alcanzar el cumplimiento de la “misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”<sup>26</sup>, en sí mismas consideradas no son, a mi juicio, actividades propias de la misma, por ejemplo: cualquier puesto de trabajo de carácter administrativo, por lo que a ellas les sería de aplicación la normativa general y también la aplicación del artículo 21 de la Ley antes mencionada, aparte de que esas actividades estarían bajo el control de la Inspección de Trabajo y no de la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, como así puede deducirse de lo señalado en el artículo 9 de la Ley 31/1995, que dice en su punto 1: “Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.”, que sólo tendría competencias de inspección externa para las actividades a las que es de aplicación el Real Decreto 179/2005, si bien en esta apreciación caben matices en cuanto a que también el artículo 2. b) de este Real Decreto dice: “las funciones que realice el personal comprendido en el ámbito de aplicación de este real decreto que no presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero y servicios operativos de protección civil antes relacionadas les será de aplicación la normativa general sobre prevención de riesgos laborales, con las particularidades establecidas para la Administración General del Estado, y las contenidas en este real decreto sobre el derecho de información al personal, órganos de representación, cauces de participación y órganos de prevención,

---

<sup>26</sup> Artículo 11.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

seguridad y vigilancia de la salud”<sup>27</sup>, por lo que ello complica aun más, si cabe, la dificultad para saber si la inspección es competencia de un órgano u otro según los casos, al serle también de aplicación, a estas funciones, el referido Real Decreto.

No se terminan con estos análisis las situaciones que diferencian las normativas, que según el tipo de actuaciones, se han de aplicar a cada caso concreto, pero con el fin de continuar con el planteamiento diseñado, el siguiente paso será efectuar un estudio de la normativa comenzando con el ámbito de aplicación, que si bien ya ha sido analizado desde el punto de vista de las actividades que comprende, conviene también analizar los matices que tiene dicho ámbito desde el punto de vista del personal al que se aplica.

## **ÁMBITO DE APLICACIÓN**

Dice el Real Decreto 179/2005 al tratar en el artículo 2 en su apartado a) el personal al que es de aplicación, que el mismo incluye a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y a los miembros de las Fuerzas Armadas destinados en unidades, centros y organismos de la Dirección General de la Guardia Civil<sup>28</sup>, recalcándolo a su vez en la orden INT/724/2006, de 10 de marzo, por la que se regulan los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, en su punto segundo. Ámbito de aplicación<sup>29</sup>.

En la comprensión del ámbito del personal al que es de aplicación el citado Real Decreto, creo que no existe ninguna duda, personal del Cuerpo y personal de las Fuerzas Armadas destinados en la Guardia Civil; pero si puede plantearnos alguna, el hecho de que no se menciona si se incluye al personal en reserva o no, ni tampoco si se incluye o no a todo el personal de la Guardia Civil, independientemente del destino que ocupe, por lo que conviene analizar estos puntos aparentemente dudosos al objeto de clarificarlos y con ello despejar cualquier indecisión a la hora de incluirlos o no en las actividades preventivas que se han de llevar a cabo.

---

<sup>27</sup> Artículo 2.b) del Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

<sup>28</sup> Artículo 2 del real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

a) Ámbito personal: incluye a los miembros de las Fuerzas Armadas destinados en unidades, centros y organismos de la Dirección General de la Guardia Civil.

<sup>29</sup> Punto segundo de la Orden INT/724/2006, de 10 de marzo, por la que se regulan los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil. “Los órganos de prevención que se regulan en la presente orden, ejercerán sus funciones respecto de los guardias civiles y de los miembros de las Fuerzas Armadas destinados en unidades, centros y organismos de la Dirección General de la Guardia Civil”:

En cuanto al personal, y antes de ver los puntos citados anteriormente, conviene matizar que, como se ha podido apreciar, no está incluido el personal civil (funcionarios y laborales) que pueda estar destinado o trabajando en la Guardia Civil. Personal que está afectado por la normativa general y por el Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado, el cual señala, en cuanto a la prevención de riesgos laborales y de todo lo que lleva consigo, evaluación del puesto de trabajo, vigilancia de la salud, inspección, participación, información y formación, etc., así como el tipo de servicio de prevención que se ha de facilitar para estos trabajadores teniendo en cuenta el número de funcionarios que haya así como su distribución<sup>30</sup>.

En la Guardia Civil se ha optado por la designación de un empleado público para realizar todas las actividades preventivas que afectan a dicho colectivo, dándose la curiosa paradoja de que un Funcionario y un Guardia Civil que trabajen juntos en un mismo lugar de trabajo (oficina), las actuaciones preventivas que sobre el puesto y lugar de trabajo se hayan de llevar a cabo, se realizarán por técnicos y órganos preventivos diferentes.

En lo que respecta a la situación del personal al que es de aplicación el Real Decreto 179/2005, se entiende que lo es sobre aquél que tiene un puesto de trabajo y por lo tanto incluye al personal en situación de actividad y al que se encuentra en situación de reserva ocupando un puesto de trabajo, no al que encontrándose en situación de reserva no está destinado en ningún organismo, bien sea del Cuerpo o de la Administración como tal Guardia Civil y lógicamente no se contemplan las situaciones administrativas distintas a las de actividad reguladas en la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil<sup>31</sup>, si bien alguna de ellas puede plantear dudas, como puede ser la de

---

<sup>30</sup> Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado

Artículo 6º. Servicios de prevención

2. La organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas se realizará por los órganos competentes con arreglo a alguna de las modalidades siguientes:
  - a) Constituyendo un servicio de prevención propio.
  - b) Designando a uno o varios empleados públicos para llevarla a cabo.
  - c) Recurriendo a un servicio de prevención ajeno.

<sup>31</sup> Artículo 80. Situaciones administrativas. Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil

Los guardias civiles se hallarán en alguna de las siguientes situaciones administrativas:

- a) Servicio activo.

servicios especiales<sup>32</sup>, por cuanto son situaciones de actividad con puesto de trabajo en instituciones, centros u organismos distintos a la Guardia Civil.

En este caso concreto de servicios especiales, el Guardia Civil, tal y como se indica en el apartado 4 del artículo 82 de la Ley 42/1999, dejará de estar sujeto al régimen general de derechos y obligaciones de los miembros del Cuerpo, a las leyes penales militares y a la disciplinaria del Instituto, excepto en el supuesto de que sean autorizados por el Ministro del Interior a participar en el desarrollo de programas específicos de interés para la seguridad ciudadana en organismos, entidades o empresas ajenos al Ministerio del Interior, donde cada caso deberá ser estudiado independientemente para establecer si el ejercicio de las funciones relacionadas con la prevención de riesgos laborales corresponde al Servicio de Prevención o por el contrario corresponde al organismo, entidad o empresa donde lleve a cabo el desarrollo de los programas mencionados.

No obstante esta situación mencionada, si bien deberá estudiarse para cada caso en concreto, el Guardia Civil al no dejar de estar sujeto al régimen general de derechos y obligaciones de los miembros del Cuerpo, tiene derecho a una protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo<sup>33</sup>, por lo que se

- 
- b) Servicios especiales.
  - c) Excedencia voluntaria.
  - d) Suspense de empleo.
  - e) Suspense de funciones.
  - f) Reserva.

<sup>32</sup> Artículo 82. Situación de servicios especiales. Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil

1. Los guardias civiles pasarán a la situación de servicios especiales cuando:

- a) Sean elegidos por las Cortes Generales para formar parte de los órganos constitucionales u otros cuya elección corresponda a las Cámaras.
- b) Presten servicios en el Tribunal Constitucional, Defensor del Pueblo, Tribunal Supremo, Consejo General del Poder Judicial o Tribunal de Cuentas.
- c) Presten servicios en la Presidencia del Gobierno o en los Gabinetes de Ministros y Secretarios de Estado en puestos orgánicos no relacionados específicamente con la defensa o la seguridad ciudadana.
- d) Sean nombrados miembros de las Instituciones de la Unión Europea o de las organizaciones internacionales.
- e) Sean nombrados para desempeñar puestos o cargos en organismos públicos, dependientes o vinculados a las Administraciones públicas que, de conformidad con lo que establezca la normativa de la respectiva Administración pública, estén asimilados en rango administrativo a Subdirectores generales.
- f) Sean autorizados por el Ministro del Interior para realizar una misión por un período superior a seis meses en organismos internacionales, gobiernos o entidades públicas extranjeras o en programas de cooperación internacional.
- g) Sean autorizados por el Ministro del Interior a participar en el desarrollo de programas específicos de interés para la seguridad ciudadana en organismos, entidades o empresas ajenos al Ministerio del Interior.
- h) Adquieran la condición de personal estatutario permanente del Centro Superior de Información de la Defensa.

2. El tiempo permanecido en la situación de servicios especiales será computable a efectos de tiempo de servicios, trienios y derechos pasivos.

3. Los guardias civiles en situación de servicios especiales podrán ascender si cumplen los requisitos exigidos a los componentes de su Escala.

4. Durante el tiempo de permanencia en la situación de servicios especiales, el guardia civil dejará de estar sujeto al régimen general de derechos y obligaciones de los miembros del Cuerpo, a las leyes penales militares y a la disciplinaria del Instituto, excepto en el supuesto establecido en la letra g) del apartado 1 de este artículo.

En el supuesto de la letra h) del apartado 1 de este artículo, estará sometido al régimen de personal del Centro Superior de Información de la Defensa.

<sup>33</sup> Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

Artículo 31. *Prevención de riesgos laborales y protección de la salud.*



le deberá aplicar lo que señala el artículo 24 de la Ley 31/1995 sobre coordinación de actividades empresariales<sup>34</sup> y el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales.

En lo que se refiere al destino que ocupa el personal de la Guardia Civil, se ha de tener en cuenta que existen puestos de trabajo en otras instituciones u organismos a los que no es de aplicación el Real Decreto 179/2005, por ser destinos que están bajo el ámbito de aplicación de otra normativa como puede ser el caso del personal destinado en el Ministerio de Defensa, al que se les aplicará el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa<sup>35</sup>.

Por último, otra situación del personal es el de aquél que está destinado o comisionado en el extranjero y que no desempeña misiones de carácter militar<sup>36</sup>, el cual tendrá su normativa específica, para el que la Disposición Adicional 2ª del Real Decreto 179/2005<sup>37</sup> contempla que es el Servicio de Prevención, el órgano al que le corresponde el ejercicio de las funciones y actividades preventivas señaladas en el propio real decreto y que están relacionadas con ese personal.

---

Los miembros de la Guardia Civil tienen derecho a una protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo, con las peculiaridades propias de las funciones que tienen encomendadas.

<sup>34</sup> Ley 31 /1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales. Artículo 24: Coordinación de actividades empresariales

1. Cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de dos o más empresas, éstas deberán cooperar en la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. A tal fin, establecerán los medios de coordinación que sean necesarios en cuanto a la protección y prevención de riesgos laborales y la información sobre los mismos a sus respectivos trabajadores.....

<sup>35</sup> Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa.

Artículo 1. Objeto. 1. Este real decreto tiene por objeto promover la seguridad y salud de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil que presten sus servicios en el ámbito del Ministerio de Defensa.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Este real decreto será de aplicación de acuerdo con las siguiente previsiones:

a) Ámbito personal: incluye a todo el personal de las Fuerzas Armadas excepto los contemplados en el artículo 2, párrafo a), del Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

Asimismo, incluye a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil que presten sus servicios en el ámbito del Ministerio de Defensa.

<sup>36</sup> Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

Artículo 2. *Ámbito de aplicación.* Este real decreto será de aplicación en la Dirección General de la Guardia Civil, con las particularidades siguientes:

b) Ámbito de actividades: Comprende las actividades específicas para el cumplimiento de las misiones encomendadas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil se regirán por sus normas específicas.

<sup>37</sup> Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

Disposición adicional segunda. *Personal destinado o comisionado en el extranjero.*

Corresponderá al Servicio de Prevención el ejercicio de las funciones relacionadas con el personal incluido en el ámbito de aplicación de este real decreto que esté destinado o en comisión de servicio en el extranjero y que no desempeñe misiones militares. Para ello, tendrá en cuenta las peculiaridades derivadas de su organización, la dispersión geográfica, la naturaleza de las misiones que realizan y, en su caso, la aplicabilidad del derecho local del Estado correspondiente.

Posiblemente con los casos expuestos no se cierre el abanico de posibilidades y de situaciones en las cuales se encuentren los Guardias Civiles, pero cualquiera de ellas que no hayan sido contempladas en las que se han visto deberán ser tratadas y analizadas, de manera que se les pueda dar la solución adecuada.

## **ESTUDIO COMPARATIVO CON EL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA Y CON LAS FUERZAS ARMADAS**

La normativa que regula la prevención de riesgos laborales en el Cuerpo Nacional de Policía y en las Fuerzas Armadas es, en cuanto al primero, el Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, y en cuanto a las FAS, el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa.

En relación a los aspectos analizados en este artículo dentro del ámbito de aplicación tanto de personal como de actividades, su tratamiento en cada una de las normativas mencionadas es similar, si bien conviene analizarlas brevemente para ver ciertos matices que diferencian cada una de ellas.

### **Ámbito de aplicación personal.**

En cuanto al ámbito de aplicación personal, el R. D. 2/2006, limita su aplicación a “los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que presten servicios tanto en los órganos centrales como periféricos dependientes de la Dirección General de la Policía”<sup>38</sup> y al igual que el R. D. 179/2005, no se hace ninguna referencia al personal que siendo funcionario, no lo sea del Cuerpo Nacional de Policía, por lo que al mismo se le aplicará la normativa general sobre prevención de riesgos laborales con las particularidades establecidas para la Administración General del Estado.

---

<sup>38</sup> Artículo 2 del Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.

Por lo que respecta al R. D. 1755/2007<sup>39</sup>, el ámbito de aplicación personal “incluye a todo el personal de las Fuerzas Armadas excepto los contemplados en el artículo 2, párrafo a) del Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil<sup>40</sup>.”

Asimismo, incluye a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil que presten sus servicios en el ámbito del Ministerio de Defensa.

En los centros de trabajo donde convivan personal militar y civil existirá un único servicio de prevención...”

Se observa que tiene la misma redacción que el correspondiente al de la Guardia Civil, a excepción del último párrafo donde el personal civil también se incluye dentro del ámbito de aplicación del servicio de prevención, cosa que no ocurre en la Guardia Civil como ya vimos en su momento.

Igualmente, en reciprocidad, el personal del Cuerpo que preste sus servicios en el ámbito del Ministerio de Defensa está incluido en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1755/2007.

Para el personal destinado o comisionado en el extranjero, el R. D. 1755/2007, en su Disposición Adicional Tercera, cita expresamente al igual que el R. D. 179/2005, en su Disposición Adicional Segunda, la situación y dependencia de ese personal desde el punto de vista de la actividad preventiva, si bien con la diferencia de que la prevención de riesgos del personal afectado por la aplicación del primer R. D. se hará “en la forma dispuesta en el Real Decreto 1488/1988, de 10 de julio , de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado”, mientras que en el Cuerpo de la Policía Nacional no existe ninguna disposición que haga referencia a dicho personal, si bien se puede interpretar que se halla incluido en el artículo 2 en su párrafo primero al citar los órganos periféricos, cuando dice: “tanto en los órganos centrales como periféricos dependientes de la Dirección General de la Policía”.

---

<sup>39</sup> Artículo 2, apartado a), del Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa.

<sup>40</sup> Artículo 2, párrafo a), del Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil: “Ámbito personal: incluye a los miembros de la Guardia Civil y a los miembros de las Fuerzas Armadas destinados en unidades, centros y organismos de la Dirección General de la Guardia Civil”.

Por último, otro tema también relacionado con el personal es el de las situaciones en las que se pueda encontrar el mismo, donde como se vio anteriormente en la regulación correspondiente a la Guardia Civil no hay ningún precepto que mencione dichas situaciones, y lo mismo ocurre en la normativa objeto de comparación, donde tampoco se recogen las diferentes figuras en las que se puede encontrar el personal y por lo tanto el análisis efectuado para aquellas situaciones bien pudiera ser aplicado para los de éstas.

### **Ámbito de actividades.**

Por lo que respecta al ámbito de actividades, el Real Decreto 2/2006 no hace referencia de forma taxativa a “las actividades específicas para el cumplimiento de las misiones encomendadas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, que si cita el Real Decreto 179/2005 en su artículo 2. b), si bien si lo hace, o al menos así se puede interpretar, de manera genérica al decir en su artículo 2, párrafo primero: “Este real decreto será de aplicación a la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía...”, y en el párrafo 2º cuando dice: “A las funciones que realice el personal comprendido en el ámbito de aplicación de este Real Decreto que no presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad y servicios operativos de protección civil, les será de aplicación la normativa general sobre prevención de riesgos laborales, con las peculiaridades establecidas para la Administración General del Estado, y las contenidas en este Real Decreto sobre el derecho de información al personal, órganos de representación, cauces de participación y órganos de prevención, seguridad y vigilancia de la salud”.

Regulándose, como se puede ver, las funciones que no presenten características exclusivas de policía y seguridad, de igual manera en ambos Cuerpos.

Por parte de las Fuerzas Armadas, la regulación dada al ámbito de actividades en el Real Decreto 1755/2007, dice que: “Comprende las actividades que se realizan en el ámbito del Ministerio de Defensa, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de

Riesgos Laborales, en la redacción dada por la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas.”<sup>41</sup>

Por último, dentro del análisis comparativo llevado a cabo de estos tres reales decretos, en los aspectos estudiados para la Guardia Civil, solo añadir la inclusión, efectuada por el Real Decreto 1755/2007 en este artículo sobre el ámbito de aplicación, de un párrafo más, referido al ámbito espacial, que no está contemplado en ninguno de los otros dos reales decretos, el de la Guardia Civil y el del Cuerpo Nacional de Policía.

Este apartado c) del artículo 2 del Real Decreto 1755/2007, dice: “c) Espacial: Comprende todas las Unidades, Centros y Organismos del ámbito del Ministerio de Defensa, así como los organismos autónomos a el adscritos”.

Esta aplicación espacial, podría inferirse, dentro del Real Decreto 179/2005 cuando de una manera amplia dice en su apartado primero del artículo 2 que “Este real decreto será de aplicación en la Dirección General de la Guardia Civil,...”, donde lógicamente se incluyen todas las Unidades, Centros y Organismos.

## CONCLUSIÓN

Al llevar a cabo el planteamiento del trabajo, se hizo mención a que el mismo se iba a realizar desde un punto de vista de análisis de aspectos que han ido surgiendo y que han sido resueltos por el propio Servicio de Prevención, así como de otros que conviene puntualizar aunque hasta el momento no hayan sido planteados.

Se han abordado temas importantes como es el de la aplicación de la prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil cuando en la breve referencia histórica se ha citado la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, así

---

<sup>41</sup> Artículo 3.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, modificado por Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas Disposición final segunda: “La presente Ley no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de:

- Policía, seguridad y resguardo aduanero.
- Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.
- Fuerzas Armadas y actividades militares de la Guardia Civil

No obstante esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades.

como la exención a que la Directiva comunitaria y la Ley 31/1995, somete a los miembros de la Guardia Civil; inspección y control por uno u otro órgano, e igualmente la problemática que la realización conjunta de actividades entre guardias civiles y personal civil. También se ha hecho un estudio comparativo con la normativa correspondiente al Cuerpo Nacional de Policía y a las Fuerzas Armadas, para por último, completar el análisis con el ámbito de aplicación personal de la normativa de prevención de riesgos laborales, y las distintas situaciones en las que se puede encontrar el Guardia Civil, con la repercusión que ello tiene en relación con los derechos reconocidos de protección en materia de seguridad y salud.

El análisis del Real Decreto y de la normativa complementaria no finaliza con lo realizado, quedan pendientes importantes aspectos que conviene estudiar y analizar, tales como la información y la formación, tema de especial importancia si queremos alcanzar un aspecto primordial de la prevención cual es el de crear una cultura preventiva y con ello involucrar a todos en la necesidad de integrar la prevención en el sistema general de gestión de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (ámbito de la Guardia Civil).

También quedan para futuros análisis otros temas no menos importantes, como son la participación de todo el personal en la prevención y cauces para hacerlo, protección de la maternidad, vigilancia de la salud, la coordinación de actividades empresariales o las obligaciones de todas las partes implicadas, Administración, Personal y Servicio de Prevención, y por último, un tema de gran importancia y trascendencia como es el de las responsabilidades que se derivan del incumplimiento de dichas obligaciones.

El campo de estudio y análisis en este ámbito de la prevención es amplísimo puesto que sin entrar en la diferente normativa que para cada actividad existe, aún podríamos citar otros aspectos que se han quedado pendientes como pueden ser el sistema de gestión de la prevención, plan de prevención, evaluación de riesgos, planificación preventiva, organización y funcionamiento, tipo de servicio de prevención, planes de emergencia y evacuación, análisis e investigación de accidentes, informes, etc., todo ello recogido en nuestro Real Decreto 179/2005 y en la Orden INT/724/2006, de 10 de marzo, por la que se regulan los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil y a la cual no se ha hecho

referencia al no haberse tratado aspectos relacionados con la organización del Servicio de Prevención en el Cuerpo.

Y naturalmente, no se acaba el estudio sobre la prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil con lo dicho en los apartados anteriores ni con lo que se pueda decir en lo que aun está por analizar, también queda pendiente llevar a cabo una labor de difusión de las actividades que el Servicio de Prevención ha realizado hasta el momento desde su creación, así como las actuaciones que está llevando a cabo y las previsiones que se están preparando para el futuro, y por último, esperar que todas estas actuaciones sean, como ya se dijo al principio, un paso más para ir creando una cultura preventiva y que todas las partes implicadas se involucren con la prevención para conseguir el objetivo primordial de mejorar las condiciones del servicio y elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud en el trabajo<sup>42</sup> .

## **BIBLIOGRAFÍA**

CARTILLA DEL GUARDIA CIVIL, redactada en la Inspección General del Arma. Aprobada por S. M. en Real orden de 20 de diciembre de 1845.

Gaceta de Madrid nº 21. 31 de enero de 1900. Tomo I. Página 364

Boletín Oficial del Estado nº 242, de 29 de agosto de 1940

Boletín Oficial del Estado nº 77, de 18 de marzo de 1941

Boletín Oficial del Estado nº 167, de 15 de junio de 1952

Boletín Oficial del Estado nº 217, de 26 de agosto de 1957

Boletín Oficial del Estado nº 224, de 18 de septiembre de 1959

Boletín Oficial del Estado nº 310, de 28 de diciembre de 1959

Boletín Oficial del Estado nº 292, de 7 de diciembre de 1961

Boletín Oficial del Estado nº 208, de 26 de julio de 1944

Boletín Oficial del Estado nº 274, de 30 de septiembre de 1944

---

<sup>42</sup> Artículo 3 del Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

LEY ORGÁNICA 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

DIRECTIVA DEL CONSEJO 89/391, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva marco) DO nº 183, de 29 de junio de 1989

DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL, *La Guardia Civil española*, Madrid, 1994, ISBN: 84-505-86-96-8.

LEY 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

LEY ORGÁNICA 10/1995, de 23 de noviembre, del Código penal.

REAL DECRETO 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, modificado por Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo.

REAL DECRETO 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado

LEY 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil

REAL DECRETO 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (SALA SEGUNDA) DE 12 DE ENERO DE 2006 “Incumplimiento de Estado – Política social – Protección de la seguridad y salud de los trabajadores – Directiva 89/391/CEE – Ámbito de aplicación – Personal no civil de las Administraciones Públicas – Fuerzas armadas y policía – Inclusión”.

LEY ORGÁNICA 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

CORTÉS DÍAZ, José María, *Técnicas de prevención de riesgos laborales*, Editorial Tébar, S. L. 9ª edición, Madrid, 2007.

INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO Y FUNDACIÓN FRANCISCO LARGO CABALLERO, *Historia de la prevención de riesgos laborales en España*, Madrid, 2007, ISBN: 978-84-7425-751-9 y 978-84-86716-31-8.

REAL DECRETO 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa.

**Bernardo de la Iglesia Miranda**

**Coronel de la Guardia Civil**



## **CONCIENCIACIÓN Y FORMACIÓN, ÚLTIMA ESPERANZA DE LA SEGURIDAD AEROPORTUARIA**

Es difícil encontrar un artículo sobre seguridad aeroportuaria que no comience con el punto de inflexión del 11 de septiembre del 2001. Este no va ser menos, porque no hay forma de afrontar el tema sin hacer referencia al día en el que el mundo entero asistió, en vivo y en directo, a la destrucción de las torres gemelas del World Trade Center, dos colosos que simbolizaban el eje de la economía y de la forma de vida occidental. Esos símbolos fueron reducidos a cenizas ante las miradas atónitas de millones de espectadores, incapaces de desviar los ojos de las espeluznantes imágenes que ofrecían todas las pantallas de televisión del planeta, preguntándose adónde conduciría todo aquello, temiendo que la civilización del bienestar y consumo a la que tan fácilmente nos habíamos acostumbrado, se desintegrara como aquellas dos torres, ante las cámaras de televisión y la impotencia de todos, como en un apocalíptico “reality show”.

El impacto fue aún mayor para todos los que trabajamos en el ámbito de la aviación civil. Horrorizados, tuvimos que constatar que aquel desastre se había perpetrado utilizando aviones comerciales, con sus tripulantes y pasajeros a bordo, como unas armas con un tremendo poder de destrucción. Mentes diabólicas con una sorprendente capacidad de organización, usaron aviones y aeropuertos para llevar a cabo un despropósito que estuvo a punto de dar al traste con cientos de años de evolución y progreso. Miles de personas, en vuelo y en tierra, fueron víctimas directas de un golpe atroz a la libertad, a la democracia, a la soberanía y a todos los derechos que el hombre ha ido atesorando a lo largo de su historia. Los trabajadores y usuarios del transporte aéreo, todos víctimas indirectas, aún lo estamos pagando.

Tras la sorpresa y estupor inicial, siguieron unos días de frenesí en los que parecía que nada volvería a ser igual, pero los mecanismos globales de defensa se pusieron en marcha con el objetivo común de preservar la economía mundial y nuestro modo de vida. Lo hicieron realmente bien: un exceso de información superficial acabó enfocando la atención de la gente hacia temas más manejables. Conjuras, terrorismo islámico, demonización y promesas de escarmientos ejemplares accionaron los recursos de autodefensa, tanto a nivel global como individual. La memoria selectiva, bien alimentada por los medios de comunicación, se ocupó del resto.

No se puede vivir atenazado por el miedo, no podemos dejar de desarrollarnos sólo porque unos desalmados se empeñen en hacernos volver al tiempo de las cavernas, no podemos dejarnos vencer por los enemigos del progreso, pero... **tampoco es bueno olvidar tan pronto.**

Las organizaciones internacionales y los gobiernos nacionales y supranacionales se movieron con toda la agilidad que permitían sus entramados burocráticos y políticos para hacer frente a aquella amenaza. Desarrollaron, en tiempo record para sus intrincados procedimientos internos, unas normas básicas de seguridad para preservar al transporte aéreo de semejantes ataques y paliar en lo posible una vulnerabilidad que había quedado trágicamente en evidencia. Elaboraron reglamentos, normativas y cientos de procedimientos que fueron revisados y actualizados sobre la marcha tras su publicación, sin embargo, cuando esas normas se materializaron en las actuales medidas de seguridad de los aeropuertos, la amenaza terrorista ya se había borrado casi por completo de la memoria de la mayoría de los ciudadanos, incluidos trabajadores y usuarios del transporte aéreo y acabaron convirtiéndose en una pesadilla para todos.

Intentaremos analizar en estas páginas, desde la perspectiva de responsables directos de su financiación, gestión, dirección y organización, algunas de las razones que pensamos que dificultan la implantación de esas medidas de seguridad aeroportuaria, y dar una visión global y honesta de las barreras, tanto físicas y económicas como culturales e históricas que debemos salvar a diario para intentar cumplir con una normativa en continua evolución que, a veces, adolece de falta de precisión.

La salvaguardia y custodia de las instalaciones de transporte público, requiere un coste tan enorme en recursos humanos, económicos y tecnológicos, que ningún Estado moderno, por muy protector que sea, puede hacer frente a su financiación.

En el complejo mundo del transporte aéreo, con sofisticadas y muy costosas instalaciones, identificado además como el objetivo favorito de cualquier terrorismo por su enorme atracción mediática, el problema se intensifica de forma notable debido a la orientación tradicional de la seguridad aeroportuaria hacia los aspectos operativos y técnicos. No encontramos los términos adecuados que definan las dos vertientes principales de la seguridad aeroportuaria, por lo que emplearemos los términos ingleses “safety” y “security”, completamente arraigados en el mundo del transporte aéreo, para poder diferenciarlos y argumentar mejor este artículo. Los traductores de la OACI

discutieron durante meses sobre la traducción más indicada para ambas acepciones y concluyeron, aunque con muchas reticencias que podrían traducirse por “seguridad operacional” y “seguridad policial”, pero estos términos no reflejan debidamente el significado de ambas definiciones, por lo que a la espera de que se encuentre una definición más precisa, utilizaremos los términos ingleses antes mencionados.

Esta orientación exclusiva hacia *safety* de la seguridad aeroportuaria durante décadas, prevalece hoy, no sólo en muchos de los trabajadores y responsables del transporte aéreo sino también en los propios miembros de las FFCCSE destinados en los aeropuertos, que comparten la opinión generalizada de que son los únicos responsables de la seguridad aeroportuaria (*security*).

El elevado coste que supone la salvaguarda de los aeropuertos contra actos de interferencia ilícita ha provocado que los Estados deleguen en los operadores aeroportuarios la responsabilidad de su gestión y financiación, sin programas previos de formación e información para todos los integrantes de la misma, y ha dejado al descubierto un problema de autoridad y un importante conflicto de competencias.

Con muy poco tiempo de respuesta, sin recursos humanos ni económicos suficientes y con escasa formación específica, los operadores de aeropuertos han pasado de ser meros colaboradores de las fuerzas de seguridad del Estado y proveedores de servicios y facilidades en esta materia, a responsables directos de la planificación e implantación de las medidas adicionales de seguridad que la nueva normativa europea obliga a todos los aeropuertos de la Unión.

El Programa Nacional de Seguridad, elaborado por el Comité Nacional de Seguridad y que recoge todas las medidas comunes de seguridad de la aviación del RE(CE)2320/2002, define en su Instrucción de Seguridad 1 (SA-1) que **la autoridad en materia de seguridad aeroportuaria corresponde al Director del Aeropuerto en su calidad de Presidente del Comité Local de Seguridad**, órgano asesor y consultor en la citada materia y con absoluta capacidad de decisión en el ámbito de sus competencias locales, y que delega sus responsabilidades en el jefe de la Oficina Local de Seguridad.

De esta forma, los operadores de aeropuertos se enfrentan a la responsabilidad de diseñar, financiar, gestionar e implantar un sistema de seguridad que salvaguarde a millones de pasajeros y toneladas de carga en cientos de miles de aviones de todas las nacionalidades y características, a través de unas instalaciones diseñadas, en muchos

casos, de espaldas a cualquier concepto de seguridad para primar la operatividad y la facilitación.

Además, la entrada en vigor de todo un entramado de normativa internacional y nacional, obviamente caracterizada por su “confidencialidad”, con bastantes ambigüedades y contradicciones en sus contenidos, no han ayudado a facilitar el proceso, ya que esas normas, en muchos casos, han sido redactadas desde un desconocimiento importante de la propia gestión aeroportuaria y han provocado enfrentamientos y controversias entre los aeropuertos y sus clientes directos e indirectos. Por último, coaccionados por las denuncias de algunos usuarios en los tribunales internacionales y las posibles contradicciones con los derechos de los pasajeros, la Comisión Europea ha hecho público los Reglamentos 300/2008 y 820/2008, lo que ha originado interpretaciones mediáticas y personales, peregrinas en muchos casos, que han creado aún más confusión a la ya difícil tarea de compaginar seguridad y operatividad. Y todo eso en menos de seis años.

Los gestores de seguridad aeroportuaria se enfrentan día a día con:

- El rechazo e indignación de pasajeros, trabajadores aeroportuarios y tripulantes que consideran excesivas, poco eficaces y en ocasiones absurdas, la mayoría de las medidas de seguridad y las inspecciones y registros de los controles de accesos.
- Con la presión de los auditores, tanto de la Dirección General de Aviación Civil como de la propia Comisión Europea que buscan con ahínco fallos y debilidades en el sistema de seguridad implantado y amenazan con sanciones importantes por “no aplicar con la rigurosidad necesaria la normativa vigente”.
- Con el acoso mediático sobre la nula eficacia de tales esfuerzos, siempre dispuestos a primar la denuncia, la queja y el descontento, y que no se cortan en preparar documentales de cámara oculta, a veces falsos, que muestren a los cuatro vientos como se puede burlar la seguridad en un aeropuerto, comprometiéndola seriamente.
- Con la reticencia y a veces falta de colaboración de algunos miembros de las Fuerzas de Seguridad del Estado que desconocen o no reconocen el papel de los operadores de aeropuertos en la gestión de la seguridad aeroportuaria y la diferencia conceptual entre seguridad aeroportuaria y seguridad de orden público.

- Con la resistencia, falta de colaboración y rechazo de los colectivos aeroportuarios tradicionalmente implicados en la seguridad operacional y técnica, única acepción de seguridad aeroportuaria que históricamente ha prevalecido entre cualquier trabajador de un aeropuerto.

No se puede decir que la sociedad aeroportuaria sea muy remisa a los cambios. En un tiempo relativamente corto ha tenido que pasar de una gestión protectora, tradicional y monopolística a la libre competencia. No presentan grandes problemas a la hora de aceptar cambios importantes de gestión, o a integrar en sus tareas rutinarias los últimos avances tecnológicos. Enfrentarse a un crecimiento constante y a veces desmesurado les obliga a evolucionar continuamente, a someterse a una formación continua en los nuevos sistemas y procesos y a una expansión y modernización a veces radical del propio entorno físico en el que desarrollan su actividad. Sin embargo, someterse a unas medidas de seguridad que no admiten excepciones, a los registros e inspecciones reglamentarios, aceptar los itinerarios de acceso marcados por el aeropuerto y olvidar atajos y hábitos, asumir las servidumbres y gastos adicionales, tanto económicos como de tiempos y molestias que supone “blindar” la zona crítica de los aeropuertos, es una tarea que está resultando harto difícil para sus responsables, y creemos que inevitablemente debe pasar por un cambio importante de mentalidad y cultura para que llegue a ser aceptada como una rutina más en el día a día de todos los trabajadores, gestores y usuarios del transporte aéreo.

Los auditores europeos que inspeccionaron Madrid-Barajas el pasado año, se confesaron sorprendidos por la “**falta de concienciación y formación en materia de seguridad aeroportuaria**” de la gran mayoría de los trabajadores de los aeropuertos españoles, muy inferior a la también insuficiente concienciación de los aeropuertos europeos salvo contadas excepciones. Encontraron trabajadores, incluidos algunos de los propios responsables de la seguridad, tanto vigilantes de seguridad privada como algunos guardas civiles, que no comprendían la razón y finalidad de los procedimientos que llevaban a cabo, y no digamos el rechazo a las mismas que demostraron la gran mayoría de trabajadores de líneas aéreas, empresas de asistencia en tierra y demás colectivos aeroportuarios.

Redundando en lo anterior, el gestor de aeropuertos ha tenido que enfrentarse en tiempo record a unas instalaciones diseñadas de espaldas a la seguridad, una normativa ambigua, confusa y con algunas contradicciones, una autoridad competente y reguladora con escasos recursos y poco ágil, la reticencia de los FFCCSE que no acaban de

entender el papel de los técnicos aeroportuarios en un terreno hasta ahora de su absoluta competencia, además de a unos trabajadores y tripulantes que no dejan de quejarse de que su jornada de trabajo se alarga como consecuencia de los controles de accesos que deben sufrir para acceder a sus puestos de trabajo.

A todos estos inconvenientes, hay que añadir los desencuentros frecuentes entre distintos colectivos del propio aeropuerto, responsables unos de “*safety*” y otros de “*security*”, cuyos cometidos a veces interfieren y cuyas competencias aún no han sido debidamente clarificadas. El colectivo de bomberos, responsables de una parte importante de la seguridad y cabeza de lanza en cualquier actuación de emergencia ya sea por causas accidentales, naturales o criminales, y el colectivo de señaleros, responsables de la seguridad en plataforma, vigilantes de que las rodaduras y las pistas estén en perfecto estado y libres de obstáculos, se encuentran, en determinadas situaciones, enfrentados a aparentes duplicidades de competencias y a la indefinición de algunas de sus tareas y responsabilidades. Además, y para colmo de paradojas, hay un colectivo de funcionarios, los agentes de aduanas, que están autorizados a portar armas en el ejercicio de sus funciones y que no están exentos de la inspección reglamentaria ni del control de accesos según el Programa Nacional de Seguridad. No menos paradójico resulta, como bien se ha expresado en varios artículos de publicaciones del sector, que el colectivo de tripulaciones, responsables absolutos de la seguridad de las propias aeronaves en vuelo y de los pasajeros a bordo, deban ser sometidos a las mismas inspecciones que cualquier otro trabajador del aeropuerto o pasajero cuando sin más ayuda que sus propias manos podrían derribar el avión.

Todos tienen sus argumentos, todos critican, más o menos abiertamente, la propia norma o su aplicación, todos se sienten perjudicados y todos tienen su parte de razón. Queremos seguridad, pero nadie quiere pagar su precio. Queremos que limpien de cacos nuestro barrio, pero no queremos ver policías en cada esquina, que nos controlen o nos interpeleen a cada momento. Todos la apoyamos siempre y cuando no interfiera en nuestras vidas. Nosotros somos “los buenos” y esas medidas sólo deberían aplicarse para “los malos y los sospechosos” como si llevaran una marca identificativa. Nos sentimos humillados cuando se nos registra para acceder a nuestro puesto de trabajo o a para subir a un avión después de pagar un precio respetable por nuestro billete.

Somos conscientes de que estamos atravesando un difícil período de rodaje, que faltan muchos ajustes en todos los estamentos de esta nueva seguridad que ha nacido sin

identidad y que poco a poco se está configurando como uno de los pilares fundamentales de la aviación civil. Posiblemente el pilar fundamental para la propia supervivencia de la industria del transporte aéreo. Somos conscientes de los fallos actuales en los procedimientos, en las personas que los ejecutan, en las instalaciones poco adecuadas. Sabemos que aún estamos lejos de abarcar todos los recursos técnicos, humanos y económicos que serían necesarios para que la incidencia de la seguridad en la operatividad y en la facilitación se minimice; y además, la poca o nula cultura de seguridad de nuestra sociedad no ayuda en absoluto.

La seguridad aeroportuaria solo tendrá entidad propia, y alcanzará unos niveles de eficacia y eficiencia adecuados para no interferir con los de la operatividad, la facilitación, la calidad de servicio y la puntualidad, cuando cada colectivo que conforma el mundo aeroportuario **se conciencie** de que este tema nos atañe a **todos y todos** somos responsables de ello. Hasta que Guardia Civil, Policía Nacional, vigilancia privada, operadores de aeropuertos, trabajadores de líneas aéreas, de empresas de asistencia en tierra, agentes de carga, trabajadores de mantenimiento, tripulaciones, controladores aéreos, de contratas y subcontratas y el largo etc que configura este complejo mundo, **se embarquen en un proyecto común de seguridad, lo comprendan, lo integren en sus rutinas y colaboren conjuntamente en su implantación.**

Comprendemos que cualquier cambio significativo en cuestiones de seguridad, que pase además por una regulación normalizada y adaptada a reglamentos internacionales y europeos, conlleva una difícil labor de encaje entre las legislaciones supranacionales y las nacionales además de un tiempo necesario para su implementación.

Realicemos ahora un pequeño recorrido por la legislación española buscando información que nos permita comprender, desde el punto de vista de meros técnicos aeroportuarios, las responsabilidades de la seguridad que nos ha tocado gestionar.

**- REAL DECRETO 2502/1979, DE 3 DE AGOSTO, por el que se reestructuran orgánicamente los servicios de seguridad aeroportuaria dependientes de la Subsecretaría de Aviación Civil del Ministerio de Transportes y Comunicaciones**  
Cita::

*Convenio De Aviación Civil Internacional de 7 de diciembre de 1944 y el Real Decreto Ley 12/1978 de 27 de abril (disp. 11314), desarrollado por el Real Decreto 3185/1978, de 29 de diciembre (1979, disp. 1873).*

*Artículo Primero:* El servicio de seguridad aeroportuaria, cuyo jefe tendrá nivel orgánico de subdirector general, estará encuadrado en el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales, adscrito a la Subsecretaría de Aviación Civil.

*Artículo Segundo:* El servicio de seguridad aeroportuaria estará integrado por la Jefatura y la Oficina Central de Seguridad Aeroportuaria....

Aunque este Real Decreto se haya derogado con el RD 905/1991 sobre la creación de Aena, es la primera legislación que encontramos que desvincula la seguridad aeroportuaria de los organismos propios de seguridad del Estado y lo encuadra en el Organismo Autónomo Aeropuertos Nacionales.

**- Orden del 5 de diciembre de 1979 sobre seguridad pública en los aeropuertos y aeródromos públicos civiles.** De conformidad con el Art. 11 del Real Decreto ley 12/1978, de 27 de abril, (Disp. 11314).

**Art. 1.-** El mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana en los aeropuertos y aeródromos públicos civiles y demás instalaciones de la aviación civil corresponde al Ministerio del Interior, a través de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en los términos señalados en la presente Orden, sin perjuicio de las competencias, autoridad y funciones que, en sus ámbitos específicos, estén atribuidas a los Ministerios de Transportes y Comunicaciones y de Defensa.

**Art. 2: .-** *Corresponde al Cuerpo Superior de Policía y al Cuerpo de la Policía Nacional, respectivamente, controlar la entrada y salida de nacionales y extranjeros por los aeropuertos y aeródromos públicos civiles e intervenir en los casos de alteración del orden público o de la seguridad ciudadana para su restablecimiento.*

**Art. 3.-** *Corresponde al Cuerpo de la Guardia Civil, en los aeropuertos y aeródromos públicos civiles:*

A) *La vigilancia, control y custodia de todas las zonas e instalaciones.*



*B) La colaboración con las autoridades dependientes del Ministerio de Hacienda para la prestación de los servicios fiscales que deban realizar para perseguir el contrabando y el fraude fiscal.*

Como vemos, en este último artículo se especifica que corresponde a la guardia civil la vigilancia, el control y la custodia de todas las zonas e instalaciones, pero no la implantación de las medidas de seguridad, ni la dirección, gestión y organización de los recursos técnicos y humanos, competencia asignada a los operadores de aeropuertos en otros convenios y protocolos.

Comparativamente, “la guardia civil de tráfico” vigila el cumplimiento de la normativa en carretera y denuncia a los trasgresores con multas que recauda la Dirección General de Tráfico y que pueden llegar a tener efectos penales, pero las normas de tráfico, los límites de velocidad y la señalización obligatoria los impone el Ministerio de Fomento.

Se podría por tanto, en algún momento, pensar en que se podría formar una “guardia civil aeroportuaria” que vigile, controle y custodie las instalaciones aeroportuarias y el cumplimiento de la normativa nacional y europea, de cuya implantación, gestión y organización son responsables los operadores aeroportuarios.

**- La LEY 21/2003 de 7 de julio de Seguridad Aérea :**

- Título 1: Distribuye las competencias y responsabilidades del Estado en la materia.*
- Título 2: Regula y refuerza la independencia de la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes en la Aviación Civil*
- Título 3: Establece el régimen jurídico de la función inspectora de la aviación civil.*
- Título 4: Regula las obligaciones de quienes realicen actividades que puedan afectar a la seguridad aérea.*
- Título 5: Actualiza el régimen de infracciones y sanciones.*

**“Artículo 3. Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil.**

*1. Por Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado a propuesta conjunta de los Ministros de Defensa, del Interior y de Fomento, se aprobará el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil, en el que se determinarán las medidas y los procedimientos necesarios para garantizar la aplicación efectiva de las normas de*

*seguridad de la aviación civil en los aeropuertos, aeródromos e instalaciones de navegación aérea y la prevención de actos ilícitos contra las actividades aeronáuticas. El Gobierno designará, asimismo, los órganos competentes para su evaluación, seguimiento y ejecución.*

*2. Las medidas previstas en el Programa Nacional de Seguridad para la Aviación Civil serán aplicables en todos los aeropuertos abiertos a las operaciones comerciales de transporte aéreo.*

*3. El programa se revisará con la periodicidad que se derive de lo establecido en las normas internacionales y, en todo caso, siempre que resulte necesario adoptar nuevas medidas de seguridad o se produzcan circunstancias que así lo aconsejen*

Solo éste pequeño apartado dentro del artículo 3 y referido en su totalidad al PNS se refiere a la *Security* , mientras que se tratan en profundidad todos los demás aspectos de *safety*, que están siendo desarrollados en términos técnicos y legales durante décadas.

**REAL DECRETO 905/1991, DE 14 DE JUNIO, POR EL QUE SE  
APRUEBA EL ESTATUTO DEL ENTE PUBLICO AEROPUERTOS  
ESPAÑÓLES Y NAVEGACION AEREA.**

**ARTICULO 1. 1.**

**EL ENTE PUBLICO AEROPUERTOS ESPAÑÓLES Y NAVEGACION AEREA, creado en virtud de lo prevenido en el artículo 82 de la Ley 4/1990 de 29 de junio, tendrá como misión, en el ámbito de sus competencias, CONTRIBUIR AL DESARROLLO DEL TRANSPORTE AÉREO EN ESPAÑA Y GARANTIZAR EL TRÁNSITO AÉREO CON SEGURIDAD, FLUIDEZ, EFICACIA Y ECONOMIA...**

*... El Ente Público, asimismo, asumirá su gestión con autonomía de actuación, que será todo lo amplia que permita el interés público, la satisfacción de las necesidades sociales y la seguridad de los usuarios, (art. 82 1.3 de la ley 4/1990)*

**ART. 11.4.**

*En aspectos comunes a los ámbitos de la navegación aérea y los aeropuertos, el Ente Público ejercerá las siguientes funciones:*

*.....B) DIRECCION, COORDINACION, EXPLOTACION Y GESTION DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD EN LOS AEROPUERTOS, centros de control y demás recintos e instalaciones de navegación aérea, así como en aquellas otras que entren en la esfera de competencias del Ente...*

*ART. 14. EL ENTE PUBLICO AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y NAVEGACION AEREA TENDRA LAS SIGUIENTES OBLIGACIONES:*

.....

*B) ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA SALVAGUARDAR LA SEGURIDAD DE LAS PERSONAS Y LOS BIENES AFECTADOS POR SU SERVICIO.*

Como vemos, las responsabilidades de seguridad aeroportuaria están claramente contempladas en el estatuto de creación del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea y definidas más específicamente en las estipulaciones del siguiente:

- **CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL MINISTERIO DEL INTERIOR, Y AENA** (de 29 de junio de 1999 -revisión de 29 de junio de 2001- y addenda de 1 de junio de 2007)

**Segunda:** *Corresponde al Ministerio del Interior (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) el mantenimiento de la seguridad pública en los recintos aeroportuarios.*

**Tercera:** *Corresponde a Aena la adopción de las medidas de seguridad dentro de los recintos aeroportuarios en el marco de la coordinación y colaboración con las Fuerzas de Seguridad del Estado.*

**Cuarta:** *La prestación de los servicios de seguridad que corresponden a Aena se realizará por vigilantes de seguridad privada que dependerán de la División de Seguridad de Aena y actuarán de apoyo a las FFCCSE.*

**Quinta:** *cuando en la prestación del servicio, el personal de seguridad privada haya de practicar alguna actuación que incida en el ámbito de los derechos fundamentales de los ciudadanos, o requiera algún tipo de actuación para la que no sea competente, aquel dará cuenta inmediata a las Fuerzas de Seguridad del Estado que practicarán las actuaciones oportunas*

Nuevamente, queda clara la competencia de “adopción de medidas de seguridad” para Aena, y el mantenimiento de “la seguridad pública” para las FFCCSE.

- **El Real Decreto 550/2006**

*Cap. I - Establece que el primer responsable, (Autoridad Competente) en materia de seguridad aeroportuaria es el **Secretario General de Transportes.***

*Cap. II - Establece el **Comité Nacional de Seguridad de la Aviación civil** como órgano colegiado interministerial de la administración civil del Estado responsable de prestar*

*el apoyo requerido por la autoridad competente para la aplicación del PNS y la coordinación con todos los organismos involucrados.*

*Cap. III - Regula el funcionamiento del CNS y crea los Comités Locales de Seguridad de los Aeropuertos.*

Es importante destacar que la autoridad primera corresponde al Ministerio de Fomento, y no a Interior, y que el Comité Nacional de Seguridad y los Comités Locales de Seguridad son sus órganos asesores y reguladores.

- ***El REAL DECRETO-LEY 8/2007, de 14 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, refleja en su artículo 1, punto 4, lo siguiente:***

*“4. Las empresas y el personal de seguridad privada tendrán obligación especial de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, los bienes, establecimientos o vehículos de cuya protección, vigilancia o custodia estuvieren encargados.»*

En el caso de los aeropuertos, los controles de accesos se cubren con una mayoría visible de vigilantes de seguridad privada y un número reducido, ( a veces no visible) de efectivos de la Guardia Civil que representan la autoridad y responsabilidad última. Cuando la colaboración de ambos colectivos es fluida y de mutuo respeto, se refleja en una labor coherente y eficaz. Cuando no existe entendimiento ni respeto mutuo, se producen situaciones que dificultan enormemente los procedimientos de control de accesos y seguridad y en ocasiones se ofrece una deplorable imagen de incoherencia para el pasajero.

Desde las altas instancias tanto de Guardia Civil como de Policía Nacional se han iniciado sendos planes de colaboración con los representantes y responsables de empresas de Seguridad Privada encaminados a propiciar el acercamiento mutuo y detectar las inquietudes y los aspectos de entendimiento necesarios para el desarrollo de su labor conjunta en determinados estamentos de la seguridad ciudadana, requisito que encontramos fundamental para definir las competencias de ambas seguridades, pública y privada, en las numerosas actuaciones conjuntas que deben acometer .

No hace mucho tiempo, los servicios de seguridad de acontecimientos deportivos, conciertos, espectáculos de masas, instalaciones críticas, aeropuertos y

bancos estaban salvaguardados exclusivamente por las fuerzas de seguridad del Estado. Hoy, en prácticamente todos estos supuestos, la actividad de vigilancia y salvaguardia rutinaria está cubierta por personal de seguridad privada que debe recurrir a las fuerzas de seguridad del estado cuando se requiera alguna acción propia de orden público.

Desde la Secretaria de Estado de Interior, y con la colaboración del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior se está llevando a cabo una labor encomiable de formación conjunta para Policía Nacional y Guardia Civil en materia de seguridad aeroportuaria en la que por vez primera se afronta el tema a cuatro bandas: Policía Nacional, Guardia Civil, Dirección General de Aviación Civil y técnicos de seguridad aeroportuaria de Aena. Por primera vez se han reunido todos los responsables de la nueva seguridad en jornadas de formación conjunta, se ha propiciado la intercomunicación y el debate y se han puesto sobre la mesa muchas de las incongruencias y debilidades del sistema actual, lo que a nuestro entender supone crear una base sólida y razonable para una futura formulación y desarrollo más práctica y eficaz de lo que llamamos seguridad aeroportuaria.

Para los operadores de aeropuertos, preocupados por las disyuntivas “seguridad / facilidad”, “seguridad / calidad del servicio” y “seguridad / puntualidad”, sin contar el coste económico, la solución podría comenzar por una **profesionalización** de todos los implicados y responsables de la misma.

Habría que comenzar por desarrollar el concepto de seguridad aeroportuaria e implantarlo en cualquier actividad relacionada con el transporte aéreo, desde la propia planificación y diseño de las instalaciones hasta la formación y concienciación del último trabajador que preste sus servicios en cualquiera de las empresas del sector. Además, debe convertirse en una **“especialidad” regulada y reconocida** por todos los estamentos y empresas del sector de la seguridad, tanto pública como privada, como una especialización cualificada y específica para todos los que desarrollen esta labor y presten sus servicios en los aeropuertos. Un vigilante privado no tiene las mismas competencias en unos grandes almacenes, en supermercados, en un banco o en un aeropuerto. Su perfil profesional, sus aptitudes y su formación deben adaptarse a cada cometido.

Por otro lado, la colaboración entre las Fuerzas de Seguridad del Estado y los técnicos aeroportuarios en esta materia debe estrecharse y realizar jornadas conjuntas de familiarización de las tareas y competencias de unos y otros.

Desde la Comisión Europea hay movimientos dirigidos a la profesionalización de la seguridad aeroportuaria. Pretenden homogeneizar el nivel de formación, teórica y práctica obligatorios para todos los responsables de la seguridad en los aeropuertos, que garantice una práctica adecuada y coherente en sus funciones, y sobre todo, uniforme para todos los aeropuertos de la Unión Europea. No hay que olvidar que la correcta aplicación de la normativa de seguridad comunitaria es lo que permite la política europea de “one security stop”, lo que significa que un sólo paso de seguridad en cualquiera de los aeropuertos europeos supone el reconocimiento por el resto de países de la Unión de la seguridad standard conseguida, y ningún aeropuerto puede desmarcarse de este grupo por una mala implantación de las medidas comunes. El concepto actual de seguridad aeroportuaria como “**combinación de medidas, recursos humanos, materiales y técnicos destinados a proteger a la aviación civil contra actos de interferencia ilícita**” es insuficiente, si no contempla los demás conceptos inherentes al transporte aéreo como son la puntualidad, la facilitación y el servicio al pasajero, y deberá por tanto evolucionar hasta convertirse en una definición más amplia que englobe además una filosofía de interés común de protección, unido a un alto nivel de especialización, concienciación y formación específica, además de una formación básica y suficiente para todo el personal que trabaje, sea cual sea su tarea y nivel de responsabilidad, en cualquier empresa relacionada con el transporte aéreo.

Hoy en día, cualquier proyecto de seguridad de un aeropuerto comienza por un adecuado y efectivo control de accesos que impida el paso a “los malos”, lo que teóricamente debería salvaguardar las instalaciones de posibles actos de interferencias ilícitas, entendiendo como tales, según la Organización de Aviación Civil Internacional y el Programa Nacional de Seguridad, “**Cualquier acto o intención de poner en peligro la seguridad de la aviación civil y el transporte aéreo y su objetivo principal es cualquier tipo de aeronave o instalación aeroportuaria**”, pero con un simple control de accesos , por muy sofisticado y fiable que sea, no basta.

La ciencia y la tecnología, al servicio de la industria de la seguridad, trabaja incansable en la investigación de nuevas fórmulas de control e inspección tanto de personas como de sus pertenencias y equipajes. Todas las revistas de seguridad del mercado están repletas de anuncios publicitarios de nuevos, revolucionarios y definitivos sistemas de identificación y control, desde los ya conocidos biométricos,

(lecturas de iris, de huellas dactilares, de identificación facial, reconocimiento de voz, incluso del trazado venoso de las manos ) hasta los más sofisticados arcos detectores de metales, y los detectores de trazas, capaces de detectar la más mínima partícula de sustancias explosivas.

¿Progreso o ciencia ficción? ¿Acabaremos viviendo en el “Gran Hermano” (1984) de Orwell, o en el “Mundo feliz” de Huxley? ¿Hasta dónde estamos dispuestos a llegar? ¿A qué tendremos que renunciar para vivir más seguros? ¿Cuántos inconvenientes tendremos que soportar para viajar con un mínimo de seguridad?

No es difícil imaginarse hoy en día a cualquier gran aeropuerto como un enorme “Gran Hermano” con cámaras en todos los rincones, lectoras, arcos detectores y centros de gestión aeroportuaria que dejan en mantillas las imágenes con las que el cine nos sorprendió en las películas sobre la carrera espacial. Centros que controlan en tiempo real cualquier incidencia y permiten optimizar en todo momento los recursos técnicos y humanos de estos nuevos complejos aeroportuarios con más trabajadores que algunas provincias españolas. El Aeropuerto de Madrid-Barajas es un buen ejemplo de ello con más de 50.000 empleos directos y más de 150:000 indirectos. Lo realmente difícil es diseñar y construir una eficaz “muralla invisible” que proteja a los nobles de este inmenso castillo, los pasajeros y las aeronaves, de posibles atentados y ataques. Una muralla sólida, fiable, flexible, inexpugnable...

### **¿Quién puede decir que esto es fácil?**

Mientras la seguridad aeroportuaria (*security*) se distancia de la seguridad operacional (*safety*) (o aeronáutica como se las distingue en algunos entornos aeroportuarios), y se perfila como uno de los pilares básicos del transporte aéreo, a modo de conclusión de este artículo se nos ocurren algunos puntos a tener en cuenta para propiciar esa identidad que tanto necesita:

- **Formación y concienciación** de todo el personal que trabaje en el entorno aeroportuario, en especial todo el personal que tenga acceso a las zonas críticas.
- **Profesionalización** de todos los responsables de la seguridad aeroportuaria, desde la seguridad pública a la privada y desde los operadores aeroportuarios a los responsables de la elaboración de la normativa (DGAC).
- Más **colaboración y entendimiento** entre los responsables de la seguridad y los gestores de la misma (DGAC, FFCCSE, Aena y Empresas de seguridad privada).

- Un control más estricto en la identificación de los aspirantes a acreditaciones del aeropuerto que autoricen el acceso a las zonas restringidas y críticas, **siendo necesario un filtro eficaz de antecedentes** antes de formalizar sus contratos de trabajo.
- Un control más estricto en la identificación de los aspirantes a **tripulantes de aeronaves, siendo necesario un filtro eficaz de antecedentes** antes de formalizar sus contratos.

En definitiva, necesitamos **una seguridad de todos y para todos** los que conformamos el mundo del transporte aéreo, una seguridad racional y profesionalizada, con principios y procedimientos claros y eficaces y sobre todo, con profesionales capacitados, sensibilizados y concienciados en todos los frentes.

**Carmen Cordero Amores**

**Técnico Superior de Seguridad aeroportuaria (Madrid-Barajas)**

**Ignacio López Fernández**

**Jefe de División de seguridad aeroportuaria (Madrid-Barajas)**



# LA GUARDIA CIVIL Y EL CONTROL DE LA INMIGRACIÓN ILEGAL HACIA CANARIAS

## INTRODUCCIÓN

La inmigración es un tema que ha entrado de lleno en la sociedad española, de candente actualidad, está presente en la vida cotidiana del país, palpitante en los medios de comunicación social y es debate permanente en las instituciones europeas; motivos todos, que justifican por sí solos las razones que me han guiado para la elaboración del presente trabajo. España debe articular mecanismos políticos y operativos para que el control de las fronteras exteriores frente a la inmigración ilegal sea un objetivo común para todos los países que forman parte de la Unión Europea (UE). No basado en actuaciones particulares, sino en la acción coordinada entre los países de la Unión imbricada dentro de una única política migratoria. Un fuerte control en los puntos fronterizos no es suficiente, debe ir acompañado de políticas comunes de los países receptores y de mayores inversiones en los países emisores que ofrezcan a sus habitantes la posibilidad de disfrutar de un nivel de vida suficiente para no tener que emigrar.

Los nuevos sistemas de control implantados en España y la saturación de algunos puntos tradicionales de salida clandestina de inmigrantes, han dado lugar a la búsqueda de nuevas rutas. Una de estas rutas, y la más importante actualmente, es la de Canarias. Las islas "Afortunadas" están recibiendo, sin estar preparadas ni contar con los medios suficientes para solucionar este grave problema, toda la inmigración que deja de llegar por el Estrecho de Gibraltar. Aunque muchos inmigrantes no suelen llegar a su deseado destino final porque son devueltos a sus países, esto no les impide que lo vuelvan a intentar mientras haya mafias que les empujen a cruzar las fronteras de forma ilegal. Peor es el caso de aquellos que intentan llegar al continente europeo y mueren en el camino.

La Guardia Civil, como Cuerpo policial, mantiene un interés evidente por este tema, tanto en lo relativo al análisis del nuevo fenómeno social de la inmigración, como en lo referido al despliegue logístico y de personal para afrontar con éxito el problema; sin olvidar la aplicación de las nuevas tecnologías y el cometido competencial específico del Cuerpo en este ámbito. En las actuales circunstancias, el asunto, a la vez que representa un reto logístico-operativo enorme para el conjunto de la Institución, es de un interés crucial para el Cuerpo. Exponente de la confianza depositada por el Estado en la capacidad de la Guardia Civil para afrontar situaciones hasta ahora desconocidas y, por tanto, difíciles de lidiar, lo manifiesta el hecho de que el 10 de octubre de 2006, el Gobierno nombró a un general de división de la Guardia Civil para coordinar todas las actuaciones operativas relacionadas con la inmigración ilegal en y hacia las Islas Canarias, incluidas las que desarrollan las Fuerzas Armadas. No hay que olvidar que una de las principales competencias de la Guardia Civil, a través de la Jefatura Fiscal y de Fronteras, consiste en la vigilancia de costas y fronteras; la lucha contra la inmigración ilegal; la seguridad de puertos y aeropuertos; la vigilancia del mar territorial; el resguardo fiscal del Estado y la lucha contra el contrabando y otros tráficó ilícitos. Por añadidura, la experiencia adquirida por la Guardia Civil en el uso de la última tecnología para la vigilancia fronteriza, como

el sistema SIVE, suficientemente conocido y con una eficacia probada, así como la dirección que ha ejercido el Cuerpo del Centro de Fronteras Marítimas Occidental de la Unión Europea avalan la importancia que para el Instituto tiene este ámbito.

El punto básico que ayuda a percibir y comprender el problema radica en la situación política, social y económica de los países periféricos emisores de emigrantes que, pese a las duras condiciones que deben sufrir los inmigrantes para arribar a su destino, explica que el flujo no cese; por el contrario, se incrementa por nuevas vías de acceso que han variado las rutas tradicionales de llegada. Una de las razones, aunque no la única, hay que buscarla en el éxito del sistema SIVE que ha alterado la ruta de las pateras desde África hacia Europa. Otra, la situación creada a partir de los asaltos masivos a las vallas del perímetro fronterizo de Ceuta y Melilla en el verano de 2005. Desde esos momentos, comenzó a fraguarse una nueva vía de salida del continente africano con destino a Canarias, que, de ser un destino poco frecuentado a finales de los años noventa, se ha convertido desde el año 2002, en la principal zona geográfica nacional receptora de embarcaciones, dejando atrás al Estrecho. También un cambio en los métodos utilizados por los traficantes: empleo de barcos chatarra de gran tonelaje procedentes de distintos puertos del África Occidental, fletados por organizaciones delictivas que, generalmente, debido a su estado se ven obligados a realizar una última escala en puertos de Senegal, Cabo Verde o Mauritania, relativamente cercanos a Canarias. A esto hay que añadir la avalancha de cayucos, así como la utilización de pesqueros o buques con la finalidad de transportar inmigrantes ilegales a territorio de la Unión Europea.

Es necesario, pues, anticiparse y prevenir este riesgo antes de que se convierta en una amenaza cierta para los principales actores implicados. Para ello ha de partirse necesariamente del conocimiento de la situación geopolítica de la zona emisora de inmigrantes. La realidad de los países “Periféricos” exportadores de emigrantes a los países ricos del “Centro”; la desigualdad “Norte-Sur”; la explosión demográfica de aquéllos; la ausencia de expectativas vitales de sus habitantes; la depauperación social, política y económica de estos países unida a la globalización económica, nos ayudarán a determinar los medios y el método que optimicen los resultados esperados. El concurso de las instituciones europeas se hace imprescindible, su plena consciencia, la asunción de que el fenómeno al que nos enfrentamos nos atañe a todos por igual. Las fronteras exteriores marítimas por donde penetra la inmigración ilegal son, al fin y al cabo, fronteras de la propia Unión Europea.

### **La Guardia Civil y el Control de la Frontera Exterior Europea**

La ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado otorga a la Guardia Civil la competencia en la custodia de vías de comunicación terrestres, costas, fronteras, puertos, aeropuertos, y centros e instalaciones que por su interés lo requieran<sup>1</sup>. El Real Decreto 1571/2007, de 30 de noviembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior organiza dentro de la estructura orgánica de la Dirección General de la Guardia Civil la Jefatura Fiscal y de Fronteras, a la que atribuye organizar y gestionar el resguardo fiscal del Estado, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráfico ilícitos, la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración

---

<sup>1</sup> Artículo 12.1.B.d. de la LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

irregular. Corresponde, pues, a la Guardia Civil el control de la inmigración irregular en su ámbito de competencia de la custodia y vigilancia de costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial. Su actuación consistirá en conducirlos con la mayor brevedad posible a la correspondiente comisaría del Cuerpo Nacional de Policía.

La Guardia Civil, ante la importante misión que tiene encomendada de custodia y vigilancia de nuestras costas y fronteras, no ha quedado al margen del proceso que se ha desarrollado en la Unión Europea para la gestión integrada de las fronteras exteriores de sus Estados miembros. En este ámbito, la Guardia Civil es un referente importante para muchos cuerpos policiales europeos. El Cuerpo ha tomado la iniciativa y ha desarrollado proyectos tan importantes como el SIVE, por todos conocido y altamente valorado. El sistema, dado su enorme coste y complejidad, se ha implantado por fases. Se encuentra desplegado por toda la costa Sur de Andalucía y se pretende que antes de finalizar el año 2008 esté instalado en la provincia de Murcia y en el archipiélago canario. Los resultados de la implantación del SIVE han sido muy reveladores en cuanto se refiere a la drástica disminución del número de inmigrantes de origen marroquí interceptados en las provincias donde el sistema está instalado y operativo. Al mismo tiempo se ha observado un desplazamiento significativo hacia otras costas donde aún el sistema no es operativo. No obstante, debido a la existencia de acuerdo de devolución con Marruecos, la totalidad de los marroquíes interceptados son devueltos a su país, razón por la cual buscan otros lugares de desembarco. El número de inmigrantes subsaharianos no ha descendido tan significativamente. Con la mayoría de los países de origen de los subsaharianos no existen convenios de devolución. A los inmigrantes oriundos de estos países no les preocupa ser interceptados en el mar, más bien al contrario, buscan y encuentran la salvación, en la mayoría de los casos, cuando son avistados por las embarcaciones de salvamento de la Guardia Civil o de Salvamento Marítimo.

Para afrontar el problema del control de la Frontera Exterior de la Unión Europea, la Guardia Civil se ha reorganizado y ha constituido la Jefatura Fiscal y Fronteras, que engloba el Servicio de Costas y Fronteras, también de nueva creación; el Servicio Fiscal y el Servicio Marítimo creado en 1991<sup>2</sup>. El Servicio Marítimo de la Guardia Civil es el órgano fundamental en la prevención y lucha contra los tráfico ilícitos y la Unidad que la Institución destina a ejercer las actuaciones de Policía integral en el mar. A comienzos del año 2000 contaba con 18 Servicios Marítimos Provinciales desplegados a lo largo de los más de 8.000 kilómetros de costa del litoral español; 53 embarcaciones de distinto tipo, todas ellas de eslora inferior a 20 metros y una plantilla constituida por 802 personas<sup>3</sup>. La Dirección General del Cuerpo, consciente de la necesidad de adaptarse a las exigencias comunitarias, puso en marcha una serie de medidas encaminadas a potenciar el Servicio Marítimo que permitieran aumentar la efectividad de la respuesta operativa. Para dotar de los mejores medios a las distintas Unidades Marítimas se han llevado a cabo estudios sobre diversos tipos de embarcaciones con el fin de verificar sus cualidades y analizar su adaptabilidad a las diversas y cambiantes situaciones de navegación, tipo de mar y modalidad y circunstancias del Servicio.

El incremento de medios para que las necesidades operativas queden cubiertas es ya una realidad; y gracias al esfuerzo de la Guardia Civil, SIVE, antiguo Plan Nacional Sobre

---

<sup>2</sup> Real Decreto 246/1991, de creación del Servicio Marítimo.

<sup>3</sup> Fuente: Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

Drogas, Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación y la colaboración de la Comunidad Autónoma de Canarias, hoy día es posible ver culminado el despliegue del Servicio Marítimo en todo el litoral español, con una Unidad en cada provincia. Sin las adecuadas embarcaciones, hoy es imposible controlar las aguas territoriales de un país sin actuar en aguas internacionales. Las redes criminales del narcotráfico y de la inmigración irregular que llegan a España transitan por estas aguas, de ahí la necesidad de intervenir, a veces, a cientos de millas náuticas de nuestras costas. La experiencia acumulada en la intervención en aguas de Senegal y Mauritania<sup>4</sup> ha aconsejado la adquisición de embarcaciones de altura, con capacidad y autonomía de navegación para desempeñar con garantías las misiones policiales que la lucha contra la delincuencia actual exige. El Servicio Marítimo cuenta, desde finales del 2007, con dos barcos oceánicos de navegación de altura (más de 30 m de eslora), 16 patrulleras de altura (30 m de eslora), 44 patrulleras medias (17-18 m de eslora), 11 patrulleras ligeras (12-15 m de eslora) y 43 embarcaciones semirrígidas (8-12 m de eslora)<sup>5</sup>.

## **Iniciativas en el Marco de la Unión Europea**

### *Refuerzo de la Gestión de las Fronteras Marítimas Meridionales de la Unión Europea*

Desde el Programa de Tampere de 1999<sup>6</sup>, la gestión de las fronteras exteriores ha sido una de las piedras angulares del establecimiento progresivo de la Unión Europea como un espacio de libertad, seguridad y justicia. La Comunicación de la Comisión "Hacia una gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea"<sup>7</sup> estableció prioridades para el desarrollo de la gestión integrada de las fronteras exteriores, centrándose en un cuerpo común de legislación, en la cooperación operativa entre los Estados miembros y en la solidaridad entre los Estados miembros y la Comunidad. Los objetivos de la Comunicación de 2002 se han alcanzado ampliamente con la entrada en vigor del Código de fronteras Schengen, la creación de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX), y la próxima adopción del Fondo para las fronteras exteriores que entrará en vigor en 2007.

El Programa de La Haya de 2004<sup>8</sup> basado en el programa de Tampere, trazó el desarrollo de una "segunda generación" de medidas diseñadas para consolidar la gestión de las fronteras exteriores en general. En 2005, el Consejo Europeo adoptó un enfoque global respecto de la migración, incluida la gestión de las fronteras exteriores marítimas meridionales. El refuerzo de la gestión de las fronteras exteriores marítimas meridionales es esencial para

---

<sup>4</sup> Las patrulleras de menos de 30 m de eslora, con las que trabaja la Guardia Civil, no reúnen las condiciones maríneas más idóneas para patrullar las aguas del Atlántico entre Canarias, Cabo Verde, Senegal y Mauritania. Por esta razón desde fines de 2007, el Servicio Marítimo de la Guardia Civil cuenta con los buques oceánicos "Britania" y "Río Miño" que operan en aguas del Atlántico entre Senegal y Cabo Verde.

<sup>5</sup> Fuente: Jefatura Fiscal y de Fronteras.

<sup>6</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones. COM(2004) 401 final, Bruselas, 2.6.2004.

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/doc\\_centre/intro/docs/com\\_2004\\_401\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/intro/docs/com_2004_401_es.pdf)

<sup>7</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. COM/2002/0233 final. Bruselas, 7.5.2002

<http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l33205.htm>

<sup>8</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia. COM (2005) 184 final, Bruselas, 10.5.2005. Vid. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l16002.htm>

continuar con el desarrollo de un modelo europeo de gestión integrada de las fronteras, especialmente tras la nueva situación surgida en los últimos dos años, en la que la presión de la migración ilegal en los Estados miembros de la Unión Europea situados en la región mediterránea y atlántica ha alcanzado un nivel sin precedentes. Esta presión constantemente creciente de la migración procedente del África subsahariana significa que la Unión Europea se enfrenta a un desafío importante: por una parte, existe una clara necesidad de cooperar con los países de tránsito africanos y de Oriente Medio para tratar el problema de los emigrantes ilegales; y por otra parte, los niveles requeridos de cooperación operativa y política con estos países no pueden crearse de golpe, aunque se están construyendo paulatinamente sobre la base del diálogo y la cooperación en cuestiones de migración en el marco de los acuerdos euromediterráneos de asociación y los planes de acción de la política europea de vecindad (PEV).

En otro orden, el control de las fronteras marítimas, requeriría que la Unión Europea adoptara un enfoque doble estableciendo un conjunto de medidas complementarias que pudieran aplicarse por separado, como serían primeramente, el establecimiento de medidas operativas destinadas a luchar contra la inmigración ilegal, proteger a los refugiados y reforzar el control y la vigilancia de la frontera exterior marítima. En último término, la consolidación de las relaciones existentes y la cooperación práctica ya establecida con los terceros países, y proseguir y reforzar el diálogo y la cooperación con los terceros países respecto de estas medidas operativas en el contexto de los acuerdos de asociación y de los planes de acción de la PEV, así como en el contexto del Acuerdo de Cotonou.

### *Maximización de la Capacidad de FRONTEX*

El análisis de riesgo es esencial para la cooperación operativa en las fronteras exteriores, y constituye una de las tareas fundamentales de FRONTEX. Para garantizar una gestión coherente de las fronteras exteriores en situaciones normales, y también para prevenir y gestionar situaciones críticas de forma más eficiente, la Agencia debería tener acceso a todas las fuentes de información pertinente con el fin de elaborar análisis de riesgo tanto específicos como generales. Actualmente, FRONTEX no tiene acceso directo a la información recogida en el marco de las redes de funcionarios de enlace<sup>9</sup> de inmigración de los Estados miembros<sup>10</sup>.

Para facilitar el intercambio de información entre todos los actores pertinentes, la Comisión también ha concluido un memorando de acuerdo con FRONTEX para concederle acceso a ICONet<sup>11</sup>, permitiendo así a la Agencia proporcionar y recoger información de la red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los

---

<sup>9</sup> España, y específicamente la Guardia Civil, ya dispone de Oficiales de Enlace en varios países africanos afectados por el fenómeno migratorio, desplegados a raíz del comienzo del Proyecto SEA HORSE.

<sup>10</sup> La Comisión propuso modificar el Reglamento (CE) n° 377/2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, para que Frontex pueda acceder a la información que éstos reúnan y participar en las reuniones que se organicen. COM (2005) 184 final, Bruselas, 10.5.2005.

<sup>11</sup> La Comisión instó al reforzamiento de la cooperación operativa y al intercambio de información en todos los ámbitos y, para ello, consideró útil la creación de una plataforma de intercambio de información basada en tecnologías Internet modernas y fiables, denominada ICONet, así como la creación de una red de funcionarios de enlace responsables de la inmigración. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo Europeo de Tesalónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales*. Diario Oficial de la Unión Europea C 23/33. 27.1.2004

Estados miembros<sup>12</sup>. El objetivo de ICONet es facilitar el intercambio de información sobre la migración irregular, la entrada y la inmigración ilegales y el retorno de residentes ilegales. Esto debería contribuir sustancialmente a un flujo más efectivo de información y cooperación operativa entre los Estados miembros y FRONTEX. Cuando los Estados miembros de la región se encontrasen con una situación crítica tal como la afluencia masiva de inmigrantes ilegales, la capacidad de la futura red de patrullas costeras debería reforzarse para afrontar la situación. Esto podría hacerse en el marco de la propuesta de la Comisión para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras<sup>13</sup>. Con este fin, la Agencia debería establecer en su sede las instalaciones necesarias para la coordinación en tiempo real entre los Estados miembros, incluidas las comunicaciones con los centros regionales de mando propuestos en las fronteras exteriores marítimas meridionales, la Comisión y los organismos pertinentes de la Unión Europea y la Comunidad.

Un aspecto esencial son las operaciones conjuntas, donde FRONTEX debe estudiar la viabilidad de realizar operaciones de control y vigilancia continuas en las fronteras exteriores marítimas meridionales, en especial durante el período que va desde la primavera hasta finales de otoño. Se intentaría cubrir la temporada en la que la mayoría de los inmigrantes ilegales intentan llegar en barco a la Unión Europea desde África. Aparte de interceptar más barcos con inmigrantes ilegales a bordo y de contribuir a salvar vidas en alta mar, las actividades operativas continuas también actuarían como elemento de disuasión, disminuyendo la presión en las fronteras exteriores. Para ello deberían tenerse en cuenta los riesgos relacionados con el redireccionamiento de los flujos y la transferencia de la presión migratoria a otros Estados miembros o terceros países que no estén preparados para hacerles frente. La experiencia pone de manifiesto que la presión constante de la inmigración ilegal genera un efecto de desplazamiento a lo largo de las fronteras exteriores: en cuanto se cierra una ruta de inmigración ilegal, las redes de contrabando intentan abrir nuevas rutas o utilizar otros métodos y técnicas. Por tanto, también es necesario intensificar los controles y la vigilancia en otras partes de las fronteras exteriores de la Unión. El trabajo de los funcionarios de enlace de inmigración es vital para proporcionar información actualizada sobre rutas de inmigración a los Estados miembros, la Comisión y FRONTEX.

#### *Nuevas Herramientas para la Gestión Integrada de Fronteras. Red de Patrulleras Costeras*

En el nuevo escenario FRONTEX puede desempeñar un papel crucial a la hora de proporcionar asistencia técnica dirigida a consolidar la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores, sabiendo que la responsabilidad del control y la vigilancia de las fronteras exteriores corresponde a los Estados miembros. En el estudio de viabilidad titulado "MEDSEA"<sup>14</sup>, presentado por FRONTEX el 14 de julio de 2006 como parte de la aplicación del

---

<sup>12</sup> Decisión 2005/267/CE (DO L 83 de 1.4.2005).

<sup>13</sup> COM(2006) 401 final, de 19 de julio de 2006.

<sup>14</sup> La Comisión propuso crear una red de patrullas costeras permanentes en la frontera exterior marítima meridional, sugerida en el estudio de viabilidad titulado «MEDSEA», presentado por Frontex el 14 de julio de 2006. También, confiar la gestión de la red a Frontex y la posibilidad de establecer varios centros de mando regionales en la frontera exterior marítima meridional. Estos centros (cada uno de los cuales cubriría una zona particular: Canarias, Mediterráneo Occidental, Mediterráneo Central y Mediterráneo Oriental) servirían principalmente para organizar las patrullas diarias, pero podrían también intervenir en la realización de operaciones marítimas conjuntas. Por último la Comisión invitaba a Frontex a estudiar la posibilidad de crear una oficina especializada para la frontera marítima de cada una de las regiones, encargada de administrar estos centros de mando. Comunicación de la Comisión: Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea [COM (2006) 733 final].

enfoque global respecto de la migración, se recogía la necesidad de una red de patrullas costeras permanente para las fronteras exteriores marítimas meridionales. Esta red de patrullas tendría un valor real añadido, al permitir a los Estados miembros coordinar sus regímenes de patrulla, poner en común sus activos civiles y militares e intercambiar información estratégica y táctica en tiempo real. La red de patrullas sería creada y gestionada por FRONTEX junto con los Estados miembros de la región. Esto podría considerarse un posible precursor de un servicio europeo global de guardacostas. FRONTEX, en el mismo estudio MEDSEA recomendó a los Estados miembros que organizaran y adecuaran sus servicios internamente de la forma más eficiente, estudiando la posibilidad de crear centros nacionales de coordinación<sup>15</sup> con el fin de reforzar la cooperación entre las instituciones nacionales y europeas. Para mejorar aún más la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas meridionales, FRONTEX, en las recomendaciones de su estudio de viabilidad "BORTEC" pretende crear un sistema europeo común de vigilancia de las fronteras (EUROSUR) con varios centros regionales de mando en las fronteras exteriores marítimas meridionales, aprovisionadas en cuanto a personal y equipo por los Estados miembros y coordinadas por FRONTEX. Las fronteras exteriores marítimas meridionales se dividirían en varias zonas de patrulla que cubrirían las Islas Canarias y las zonas occidentales, central y oriental del Mar Mediterráneo. Estas zonas estarían patrulladas por los Estados miembros bajo la coordinación del centro regional de mando. La Agencia también apuntaría hacia la creación de una rama especializada para las fronteras marítimas en la región, para gestionar estos centros de mando. La estructura regional central se utilizaría principalmente para las patrullas diarias, pero también podría desempeñar un papel en la realización de las operaciones marítimas conjuntas gestionadas por FRONTEX. En su caso, se invitaría a los terceros países vecinos de la región a participar en la red de patrullas<sup>16</sup>. En esta línea de actuación y compromiso en la lucha contra el fenómeno de la inmigración ilegal, FRONTEX ha desarrollado y participado en la Operación HERA I, de identificación de personas. A la vez, a partir de 2006, la Agencia Europea desplegó la Operación HERA II, consistente en un operativo de medios marítimos y aéreos en las costas africanas de los países de origen de los inmigrantes. Estas medidas de FRONTEX se complementaron con las adoptadas por España, a través de los Proyectos ATLANTIS y SEA HORSE.

En cuanto a las Operaciones de la Guardia Civil en el Marco de la Unión Europea, han sido numerosas las iniciativas, cofinanciadas por programas comunitarios, llevadas a cabo por la Guardia Civil en el marco de la Unión Europea, para el control de la inmigración irregular. Entre éstas citaremos: Organización de operaciones conjuntas: ULISES I (febrero de 2002); ULISES II (mayo 2003) y GUANARTEME (enero 2005). Participación en operaciones conjuntas: RIO I, II, III y IV (2002-2003); TRITON (marzo 2003); NEPTUNO (septiembre 2003); NEPTUNO II (octubre 2004). Proyecto de operaciones conjuntas: ALHAMBRA (mayo 2005) y ALGECIRAS (verano 2005). Proyectos ATLANTIS (2005-2006), CABO BLANCO (2007) SEA HORSE (2005-2008). Todas estas operaciones conjuntas conllevan la participación de varios países, la conjunción de medios terrestres, marítimos y aéreos. La experiencia adquirida supone un significativo avance en la consecución de los objetivos que la Unión Europea se ha propuesto para la lucha contra la inmigración ilegal en las fronteras marítimas. La Guardia Civil ha liderado la organización de seminarios internacionales sobre inmigración para Policías de

---

<sup>15</sup> España ya creó el Centro de Coordinación Regional de Canarias en octubre de 2006.

<sup>16</sup> España se ha anticipado a esta previsión. Desde 2006 se están desarrollando patrullas conjuntas con funcionarios policiales de países africanos dentro de los proyectos que la Guardia Civil ha implementado en zona del Atlántico Sur, entre Canarias y las costas del África Occidental.

países de dentro y fuera de la Unión Europea: Valencia (2002); Mérida (2003); Alicante (2005); Marbella (2005). En el mismo sentido, el Cuerpo ha participado activamente en la confección de Manuales Europeos: Manual Comunitario para la Detección de Dobles Fondos y Espacios Ocultos en Vehículos y Contenedores (proyecto TROYA); Manual Europeo para el Control de Pasajeros en base al de la Guardia Civil (2002).

### **Oficiales de Enlace**

El Consejo Europeo de Bruselas, de 16 de diciembre de 2005<sup>17</sup>, en el marco de un enfoque global del fenómeno de la migración en África y el Mediterráneo, aprobó una serie de medidas entre las que figuraba el establecimiento de redes regionales de funcionarios de enlace de inmigración. Dentro del esfuerzo que la Guardia Civil está desarrollando en el campo de la inmigración irregular hay que señalar el despliegue de Oficiales de Enlace del Cuerpo en los países africanos desde donde parten centenares de inmigrantes hacia Canarias. Con misiones de colaboración, ayuda y asistencia dentro del marco de los proyectos que lidera la Guardia Civil<sup>18</sup> en la actualidad hay desplegados Oficiales de Enlace de la Guardia Civil en Marruecos, Argelia, Mauritania, Senegal y Cabo Verde. En relación con esta línea de actuación, el 6 de julio de 2006 el Director General de la Policía inauguró en Las Palmas de Gran Canaria la Primera Reunión de Oficiales de Enlace de Inmigración de los Estados miembros de la UE<sup>19</sup> en África Occidental (Marruecos, Argelia, Níger, Nigeria, Mauritania, Malí, Senegal, y Ghana). En este encuentro participaron agentes de las Policías de Francia, España, Portugal, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Bélgica, Austria, Alemania y delegaciones de la Comisión Europea, Agencia Europea de Fronteras y EUROPOL.

### **Patrullas Conjuntas Hispano-Marroquíes**

En el mes de Julio de 2004 se inició, en el marco establecido por el Grupo de Trabajo Permanente Hispano-Marroquí sobre Inmigración y dentro del Convenio de Colaboración entre la Gendarmería Real Marroquí y la Guardia Civil, la realización de patrullas marítimas conjuntas. Después de la experiencia adquirida y por los aspectos positivos que estas patrullas representan en cuanto a convivencia, intercambio de experiencias y obtención de información, se optó por potenciarlas, aumentar el número de sus componentes, ampliar su duración a una semana al mes, extender su zona de actuación tanto al Atlántico como al Mediterráneo y diversificar la modalidad, además de marítimas, a terrestres y aéreas. La experiencia altamente positiva ha servido de base para extenderla a otros países. Las patrullas conjuntas con la Gendarmería de Mauritania y con la Policía del Senegal han sido el ejemplo inmediato.

### **El Programa ARGO de la Unión Europea**

ARGO<sup>20</sup> es un programa de actuación de la Comisión Europea para la cooperación administrativa de la Unión Europea en el ámbito de las políticas de asilo, visado, inmigración y

---

<sup>17</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Bruselas, 15 de julio de 2005 (19.07) (OR. fr) 10255/1/05 REV1

<sup>18</sup> Dentro de los Proyectos Sea Horse, Atlantis y Cabo Blanco.

<sup>19</sup> Ministerio del Interior. [http://www.mir.es/DGRIS/Notas\\_Prensa/Policia/2006/np070501.htm](http://www.mir.es/DGRIS/Notas_Prensa/Policia/2006/np070501.htm)

<sup>20</sup> En la mitología griega, Argo era el nombre de la nave en que Jasón y sus compañeros argonautas navegaron desde Yolco en busca del vellocino de oro. El Argo fue construido por Argos y fue bautizado así en su honor. Jasón y su tripulación se llamaban a sí mismos argonautas, por el barco.



fronteras exteriores que ha reemplazado en parte al programa Odysseus<sup>21</sup>. El programa ARGO nació por Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, por la que se adoptaba un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración. La Decisión tenía por objeto crear un nuevo programa de cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, los visados, el asilo y la inmigración ya que el presupuesto del programa Odysseus fue utilizado hasta el 2001. El programa ARGO abarcaría el período comprendido desde el 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre del 2006, con los objetivos principales de favorecer la cooperación entre las Administraciones nacionales competentes en la aplicación de la legislación comunitaria garantizando la consideración de la dimensión comunitaria de las acciones; favorecer una aplicación uniforme del Derecho comunitario y fomentar la transparencia de las acciones nacionales y la eficacia de la actividad de las Administraciones nacionales.

El programa ARGO puede financiar proyectos nacionales en el ámbito de las fronteras exteriores, con el fin de compensar ciertos fallos estructurales constatados en puntos estratégicos de cruce de fronteras. ARGO puede financiar hasta un 60% del coste de la acción y excepcionalmente hasta un 80%. La intervención del programa excluye cualquier otra financiación con cargo a otro programa financiado por el presupuesto comunitario. La Comisión es el órgano responsable, en asociación con los Estados miembros, de la aplicación del programa ARGO. Para este fin, la Comisión elabora un programa anual y evalúa y selecciona las acciones propuestas.

En el campo de la lucha contra la inmigración ilegal, la Guardia Civil, ha solicitado y obtenido la cofinanciación por ARGO de importantes proyectos europeos en los que ha participado o que ha liderado. En los últimos cuatro años han sido varios los Proyectos financiados con fondos europeos, principalmente con cargo al programa ARGO, aunque también han sido subvencionados en menor medida por los programas AGIS<sup>22</sup> y AENEAS<sup>23</sup>. La Guardia Civil ha obtenido del programa ARGO la subvención de los proyectos *GUANARTEME I y II (2005)*; operación conjunta de vigilancia y control marítimo entre las costas de Lanzarote y Fuerteventura y Marruecos. Participaron junto a medios materiales y humanos de la Guardia Civil, la Armada española, la Armada portuguesa, CNP, Ejército del Aire. Colaboraron como

---

<sup>21</sup> El Programa Odysseus se estableció por acción común 98/244/JAI, de 19 de marzo de 1998, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establecía un programa de formación, de intercambios y de cooperación en el ámbito de las políticas de asilo, inmigración y cruce de las fronteras exteriores (programa Odysseus, 1998-2002) [Diario Oficial L 99 de 31.03.1998]. Toma su nombre de Odiseo en griego o Ulises en latín, héroe legendario de la Ilíada y la Odisea, ambas historias atribuidas a Homero. Rey de Ítaca, caracterizado por su astucia, a él se le ocurrió la idea del caballo de Troya. La Odisea narra su vuelta a casa después de haber luchado en la guerra de Troya. Durante diez años vagó por las costas del Mediterráneo conociendo mil aventuras. En la Odisea es el protagonista, convertido en el prototipo de hombre de mar, con la astucia como característica más acusada.

<sup>22</sup> El programa marco AGIS, adoptado por la Comisión Europea el 22 de julio de 2002, promueve la cooperación policial, aduanera y judicial en materia penal y apoya contribuir al desarrollo de la política europea en este campo. Este programa proporciona la ayuda financiera a proyectos destinados a mejorar las cualificaciones de los profesionales, la cooperación entre las diversas autoridades y organismos responsables de la lucha y prevención de la delincuencia transfronteriza, así como la protección de los derechos de las víctimas y la prevención de la criminalidad. Toma su nombre de Agis, rey de Esparta del siglo V a.C.

<sup>23</sup> Programa temático de la Comisión Europea de cooperación con terceros países en materia de migración y asilo. El objetivo del programa temático es financiar proyectos destinados a respaldar las iniciativas de terceros países para mejorar la gestión de los flujos migratorios. El objetivo global del programa temático consiste en brindar apoyo a terceros países con el fin de ayudarles a garantizar una gestión mejor de los flujos migratorios. Toma su nombre de Eneas, uno de los héroes de la Guerra de Troya. Cantado por Homero en La Ilíada y por Virgilio en La Eneida, de la que es el personaje central.

observadores Alemania, Chipre, Italia, Francia y Grecia; además de contar con el apoyo de EUROPOL. *MAGALLANES (2005)*; operación de control de puertos organizada por la Guardia Civil y el CNP. *ALGECIRAS (2005)*; operación de colaboración entre la Guardia Civil y diferentes Policías de la Unión Europea en el Paso del Estrecho. Participaron funcionarios policiales de Alemania, Holanda, Francia, Bélgica, Gran Bretaña. *ALBORÁN (2005)*. La Guardia Civil organizó en Marbella el “I Curso Internacional sobre Inmigración Ilegal”, con la participación de más de una veintena de Cuerpos policiales europeos. *ALHAMBRA I y II (2005)*; operación conjunta de vigilancia y control de la inmigración irregular en aguas del Mediterráneo entre el estrecho de Gibraltar y Almería. Liderada por la Guardia Civil, contó con la participación de Italia, Portugal y Marruecos. Alemania y Grecia actuaron como observadores. *ATLANTIS (2006)*; operación de patrullas marítimas conjuntas entre la Guardia Civil y la Gendarmería mauritana, en aguas esencialmente mauritanas. *PUERTA DE ÁFRICA (2006)*; colaboración entre la Guardia Civil y diferentes Policías de la Unión Europea en los puertos de Algeciras y Almería durante la Operación Paso del Estrecho. Participaron funcionarios policiales de España, Alemania, Holanda, Francia, Bélgica, Gran Bretaña.

El programa AGIS de la Comisión Europea ha financiado iniciativas de la Guardia Civil en el ámbito del control de la inmigración ilegal. La Guardia Civil ha obtenido de AGIS la subvención de los proyectos: *TROYA (2004)*. Elaboración por la Guardia Civil del manual de dobles fondos para difusión entre las Policías de la Unión Europea. *EUROPA (2005)*. Cooperación entre los Servicios Marítimos de la Unión. *TARTESSOS (2006)*. Operación conjunta de vigilancia aduanera. *ÍCARO (2006)*. La Guardia Civil organizó en Segovia el “Curso Internacional de Seguridad Aeroportuaria”, con la asistencia de una veintena de cuerpos policiales europeos.

El programa AENEAS financia con 2 millones de euros, los proyectos SEA HORSE y SEA HORSE-NETWORK, liderados por la Guardia Civil, en los que actualmente trabaja para establecer un marco de colaboración internacional entre diversos actores internacionales: FRONTEx, Policías de Marruecos, Mauritania, Senegal, Cabo Verde y Portugal. Con estos proyectos se pretende la implementación de patrullas conjuntas, cursos de formación, redes seguras de enlace para intercambiar información sobre el tráfico de inmigrantes ilegales por vía marítima, despliegue de oficiales de enlace en los países involucrados y fundamentalmente la implicación de las autoridades de los países africanos afectados.

### **Áreas de Actuación**

El éxito y la eficacia del SIVE junto con a los acuerdos diplomáticos con Marruecos han propiciado un cambio sustancial en las rutas de la inmigración ilegal. Desde 2005, la ruta atlántica desde el África Occidental hasta Canarias se ha erigido como la mayor vía de penetración de inmigración ilegal sustituyendo a la vía del Estrecho de Gibraltar. La penetración por la vía atlántica se lleva a cabo con cayucos, pero también en numerosas ocasiones se sirve de barcos chatarra fletados por organizaciones criminales con complicidades en los puertos africanos de partida. Es por tanto crucial centrar los esfuerzos diplomáticos, logísticos y operativos en este área. Cualquier esfuerzo en esta dirección redundará en la disminución de la presión inmigratoria hacia Canarias y, por tanto, hacia la UE. En este sentido, se están llevando

a cabo programas de asistencia a la región del Magreb y del África Occidental para combatir la inmigración ilegal.

Tras desatarse la llamada “crisis de los cayucos”, la política española en materia de inmigración, desplegó su actividad diplomática para lograr compromisos con los países de origen de los inmigrantes subsaharianos, el denominado “Plan África”. El Plan África se tradujo en la ampliación del número de Oficinas Consulares. Se desplazaron diez diplomáticos españoles a Gambia, Cabo Verde, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Níger y Malí. El Plan también contempla la apertura de nuevas embajadas de Cabo Verde, Malí y Sudán, y el refuerzo de las Agregadurías de Interior en Ghana, Nigeria y Senegal. El conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno español se recogen en el Plan Integral de Seguridad para Canarias, aprobado por el Consejo de Ministros, con vigencia entre los años 2006 y 2008. El Plan aprobado el 26.05.2006 se estructura en ocho objetivos y para cada uno de ellos se desarrollan medidas concretas, con compromisos de actuación, presupuestos y plazos de ejecución. Entre los objetivos se cuenta con mejorar y reforzar el control y la vigilancia de las costas y del mar territorial. Completar el despliegue del Servicio Integral de Vigilancia Exterior (SIVE) a todo el Archipiélago. Adquisición de dos nuevas embarcaciones oceánicas para el servicio marítimo y vehículos y equipo para vigilancia desde tierra. Desdoblamiento del Servicio Marítimo provincial de Las Palmas con un incremento de ochenta efectivos, más otros cincuenta dedicados a la vigilancia terrestre. Otro de los objetivos es combatir la inmigración irregular y garantizar la atención humanitaria y la acogida de inmigrantes, reforzando la atención a los menores extranjeros no acompañados. También contempla el establecimiento y coordinación de la Red Regional de Oficiales de Enlace de la Unión Europea y el impulso de las actuaciones y proyectos conjuntos Europa-África. En último término, se pondrá en marcha y se asegurará el mantenimiento de la operación de control marítimo en origen y asistencia en Canarias, instada por España y ejecutada con la colaboración europea a través de FRONTEX, estableciendo un dispositivo militar de vigilancia.

*Marruecos.* Desde el año 2006 prosigue la colaboración hispano-marroquí en materia de inmigración mediante constantes actuaciones en asentamientos de inmigrantes subsaharianos en Marruecos, el desarrollo de operaciones contra las redes de tráfico de personas y las repatriaciones de inmigrantes subsaharianos llevadas a cabo por Marruecos. En el terreno político, Marruecos se ha comprometido con España a estudiar un nuevo convenio de readmisión de inmigrantes de terceros países<sup>24</sup> y en las VII y VIII reuniones del Grupo Permanente de Trabajo Hispano-Marroquí se alcanzaron acuerdos sobre readmisión de menores inmigrantes no acompañados, la construcción de centros de menores en Marruecos, gestión de flujos migratorios y lucha contra la inmigración clandestina.

*Senegal.* A partir de mayo de 2006, con el alto número de inmigrantes naturales de Senegal llegados a Canarias y el desplazamiento de los puntos de salida de embarcaciones a las costas senegalesas, el Gobierno español inició los contactos con el Gobierno de Senegal

---

<sup>24</sup> En julio de 2006 se celebró en Rabat la Conferencia Ministerial Euroafricana sobre Inmigración y Desarrollo. Esta Conferencia organizada por España y Marruecos reunió a 30 países europeos y 27 africanos. Entre los acuerdos más significativos alcanzados cabe señalar el compromiso de todos los países africanos de suscribir acuerdos de readmisión de inmigrantes irregulares, a cambio del compromiso europeo de ayudas al desarrollo en África. También se acordó que el Gobierno español financiara a Marruecos el refuerzo de equipos y medios técnicos para el control de sus fronteras para el control de la inmigración ilegal.

para obtener acuerdos de repatriación de inmigrantes<sup>25</sup> y de patrullaje conjunto con las fuerzas policiales de ese país. En agosto de 2006, el Ministro del Interior español realizó una gira por Mauritania y Senegal para abordar temas de cooperación de España con ambos países sobre inmigración irregular. Fundamentalmente, se concretó un acuerdo con Senegal para que ese país colaborara en el patrullaje conjunto en el marco de la Operación HERA II, de FRONTEX, de vigilancia de las costas africanas desde el mar. Ese mismo mes de agosto, tras el acuerdo obtenido por la delegación encabezada por el Ministro del Interior para el patrullaje conjunto, el Director General de la Policía y la Guardia Civil viajó a Senegal. España aportó para este cometido dos patrulleras y un helicóptero de la Guardia Civil. El 24 de agosto de 2006 se firmó, entre los Gobiernos de los Reinos de España y Senegal, Memorando sobre las condiciones de puesta en funcionamiento de patrullas conjuntas en el marco de la lucha contra la emigración clandestina por vía marítima a través de la aplicación del programa FRONTEX de vigilancia de las aguas territoriales senegalesas, que amplió el periodo de vigencia de las operaciones seis meses más, a partir de enero de 2007. Como resultado de este acuerdo, la Guardia Civil envió a aguas senegalesas a dos patrulleras, la "Río Ara" y la "Río Cabriel", con toda su dotación de tripulantes a bordo; a un Oficial de Enlace del Cuerpo con residencia en Dakar y a un grupo de Observadores. El compromiso y esfuerzo de colaboración realizado por España en este campo ha quedado patente con la donación, a título gratuito, al Gobierno de Senegal de dos patrulleras del Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

Desde finales de agosto hasta finales de diciembre de 2006, se llevaron a cabo dentro del Proyecto GORÉE, patrullas mixtas en aguas de Senegal. Observadores de la Guardia Civil se embarcaron en patrulleras de Senegal, al tiempo que efectivos policiales de Senegal participaron junto a la tripulación de las patrulleras "Río Cabriel" y "Río Ara" en patrullas mixtas en aguas senegalesas. El despliegue de Guardia Civil en Senegal continúa durante el año 2007 con patrullas mixtas hispano-senegalesa en las patrulleras de la Guardia Civil ya mencionadas. Desde fines de 2007 opera en aguas senegalesas el barco oceánico de la Guardia Civil "Río Miño", junto con dos patrulleras Medias y dos ligeras de Senegal, un helicóptero del CNP, dos patrulleras del Servicio Marítimo de la Guardia Civil y un avión de Italia.

*Cabo Verde.* El 7 de marzo de 2007 se firmó, entre los Gobiernos de los Reinos de España y la Republica de Cabo Verde, Memorando sobre las condiciones de puesta en marcha de la vigilancia conjunta de los espacios marítimos bajo jurisdicción o soberanía de la Republica de Cabo Verde. El Ministerio de Interior español acordó llevar a cabo medidas efectivas encaminadas a paliar la grave crisis humanitaria originada por la llegada masiva de inmigrantes a las costas españolas en condiciones precarias y con riesgo de muerte. Otra finalidad era el combatir a las mafias de inmigración ilegal que transportan personas desde las costas africanas. Con estos objetivos, desde junio a octubre de 2007, efectivos de la Guardia Civil participaron a bordo del buque SERTOSA 17 fletado por el Ministerio del Interior en operaciones en aguas atlánticas de Cabo Verde. El buque realizó la singladura desde el puerto de Las Palmas de Gran

---

<sup>25</sup> En octubre de 2006, los ministros de Justicia de España y Senegal firmaron en Dakar una serie de Acuerdos para la Lucha Contra la Inmigración Ilegal, en los que se establecía la obligatoriedad de la identificación y readmisión de inmigrantes irregulares. Al mismo tiempo se establecieron compromisos concretos para facilitar la inmigración legal y favorecer el retorno voluntario. El Presidente del Gobierno español inició el 4 de diciembre de 2006 una visita oficial de dos días a Senegal en la que agradeció al Presidente del país africano la readmisión de los más de 4.800 senegaleses llegados irregularmente a Canarias durante los últimos meses de 2006. Durante la misma visita se firmó un Acuerdo de Repatriación de Menores. Véase afrol News, 04.12.2006. <http://www.afrol.com/es/articulos/23110>.

Canaria hasta aguas de Cabo Verde donde se llevó a cabo la operación. En consonancia con lo actuado en Senegal, y dentro del marco de actuación previsto en el proyecto SEA HORSE, desde mayo de 2007 un Oficial de la Guardia Civil actúa como Oficial de Enlace ante las autoridades de Cabo Verde. Desde finales de 2007 opera en aguas de Cabo Verde el buque oceánico de la Guardia Civil Britania-I junto con un avión del Ejército del Aire.

*Mauritania.* En el marco del Proyecto “Atlantis”, entre el 15 de mayo de 2006 y el 17 de agosto de 2006, la patrullera de la Guardia Civil “Río Duero” realizó en aguas mauritanas patrullas marítimas con personal de la Gendarmería de Mauritania a bordo de esta embarcación del Cuerpo. Ese mismo mes de mayo, se desplaza a Nuadibú un Oficial de enlace de la Guardia Civil ante las autoridades mauritanas. También, en un alarde logístico-operativo, en junio de 2006 la Guardia Civil desplazó a un helicóptero con su tripulación a aguas mauritanas. El helicóptero, con base en Nuadibú, tenía como misiones la de colaborar en el control de la inmigración irregular hacia Canarias, el soporte a las Unidades navales encargadas de la interceptación de las embarcaciones con inmigrantes y el apoyo a las patrullas con las fuerzas policiales de Mauritania. Aunque no propiamente dentro del Proyecto Atlantis, a mediados de 2006 personal del Cuerpo se desplazó a Mauritania para hacer entrega de cuatro patrulleras de la Guardia Civil donadas por la Institución a la Gendarmería de Mauritania. En junio de 2006, las autoridades mauritanas reafirmaron su compromiso de readmitir a inmigrantes irregulares, tanto del propio país, como de los países vecinos que hubieran utilizado sus costas como punto de salida hacia España. A finales de junio se había materializado la devolución de más de 350 inmigrantes a Mauritania.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de España ha dirigido el Proyecto de Mecanismos de Reacción Rápida (MRR) en Mauritania, con el objeto de ayudar a ese país a combatir la inmigración ilegal. Dentro del proyecto se contempla la posibilidad de subvencionar a Mauritania durante 6 meses los gastos de mantenimiento y combustible de las 4 patrulleras donadas por Guardia Civil a ese país, siempre y cuando se realicen patrullas mixtas entre Guardia Civil y Gendarmería de Mauritania. A finales de septiembre de 2006 la Dirección General de la Guardia Civil autorizó la ejecución del proyecto MRR consistente en la realización patrullas marítimas conjuntas con Mauritania a bordo de las cuatro patrulleras donadas por Guardia Civil a Gendarmería de Mauritania. Para tal fin, durante el último trimestre de 2006 y el primer trimestre de 2007, doce agentes de la Guardia Civil participaron en el Proyecto en calidad de asesores e instructores del personal de Gendarmería mauritana. Los efectivos del Cuerpo realizaron patrullas mixtas a bordo de las 4 patrulleras donadas por la Guardia Civil a la Gendarmería de Mauritania. Desde mediados de agosto hasta finales de diciembre de 2006, la patrullera “Río Duero” realizó en aguas de Mauritania, dentro del proyecto Cabo Blanco, patrullas mixtas marítimas con personal de la Gendarmería de ese país. Estas patrullas han continuado durante 2007. Efectivos de la Guardia Civil a bordo del buque PETREL de Vigilancia Aduanera, llevó a cabo entre junio y octubre de 2006, patrullas mixtas en aguas de Mauritania. Desde finales de 2007 operan en aguas mauritanas la patrullera “Río Duero” del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, los cuatro buques donados por el Cuerpo a Mauritania, un avión de Luxemburgo y un helicóptero de la Guardia Civil.

*Gambia.* Una decena de Guardias Civiles del Servicio Marítimo imparten formación específica de su materia a agentes gambianos para un mejor control de la inmigración irregular.

## El proyecto SEA HORSE-NETWORK<sup>26</sup>

En marzo de 2006 el Ministro del Interior presentó el Proyecto SEA HORSE, encaminado al control de la inmigración ilegal por vía marítima. A la vez, fue expuesto en diversos foros europeos como EUROPOL, FRONTEX e INTERPOL, donde obtuvo un reconocimiento unánime como proyecto líder e innovador en su campo. El plan fue presentado cuatro meses después de los asaltos masivos a las vallas de Ceuta y Melilla que pusieron sobre aviso a todo el territorio comunitario. Se trataba de un proyecto liderado por España a través del Ministerio del Interior, gestionado operativamente por la Guardia Civil, y enmarcado en la iniciativa “Rutas Migratorias” para fomentar la cooperación entre países de origen, tránsito y destino de la inmigración. En él participan Marruecos, Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Italia, Alemania, Portugal, Francia y Bélgica. Con este proyecto el Ministerio del Interior y la Guardia Civil, pretenden, a lo largo de sus tres años de duración, potenciar las acciones contra la inmigración ilegal por vía marítima que se llevan a cabo en las Islas Canarias, involucrando a los países ribereños para conseguir la máxima eficacia en la lucha contra la inmigración ilegal. El Proyecto tiene su origen en el Consejo Europeo de diciembre de 2005 que aprobó la iniciativa de la Comisión sobre las medidas prioritarias del “Enfoque Global sobre Migración”<sup>27</sup>. El Consejo Europeo de 15 y 16 de diciembre de 2005 estableció, siguiendo una iniciativa impulsada por España, un listado de acciones concretas en materia de inmigración, centradas especialmente en África y el Mediterráneo. Las acciones se referían tanto a la colaboración entre Estados miembros y el refuerzo de las fronteras españolas, como a la colaboración con los países vecinos del Sur y el resto de África. Se recogían aspectos relativos a inmigración, retorno y readmisión, control de fronteras, diálogo con los terceros países y cooperación al desarrollo. Todo ello se integró por primera vez, con un enfoque global para abarcar las cuestiones migratorias en toda su complejidad.

Por su dotación económica, 2 millones de euros, y por su duración, 3 años, el proyecto SEA HORSE constituye el de mayor importancia y el más ambicioso en materia de lucha contra la inmigración ilegal. Está financiado por el Programa comunitario AENEAS de apoyo a proyectos de cooperación en el ámbito de la inmigración ilegal y su finalidad consiste en lograr establecer en los países afectados una eficaz política de prevención de la migración ilegal que incluya esfuerzos para detener el tráfico de seres humanos. En igual sentido, con la implementación del Proyecto se trata de desarrollar las relaciones del Magreb con el África Subsahariana, en un ambiente de diálogo sobre cuestiones de inmigración. En particular la actuación pretende apoyar e implicar a Marruecos, Mauritania, Cabo Verde y Senegal. Como objetivos específicos persigue promover la colaboración regional y el diálogo sobre la gestión de flujos migratorios, incluyendo tránsito y migración, inmigración ilegal y tráfico en seres humanos; desarrollar la capacitación del personal implicado en cuestiones de migración y evaluar y mejorar la capacidad para poner en práctica controles fronterizos por medio de cooperación operacional. Para conseguir estos objetivos, dentro del marco del Proyecto se pretende desarrollar la coordinación transnacional entre los servicios centrales que combaten la inmigración ilegal con la idea de fomentar la coordinación y el diálogo, compartiendo la experiencia y la información entre los servicios especializados. Un modo interactivo de implicar

---

<sup>26</sup> Se entiende por SEA HORSE-NETWORK, la red de comunicación e intercambio de información que este proyecto pretende establecer basado en la experiencia del proyecto SEA HORSE.

<sup>27</sup> De la Villa de la Serna, S. (2006). *El Consejo Europeo de Bruselas. Enfoque global de la migración*. <http://www.mtas.es/Publica/revista/numeros/62/Docu02.pdf>

a los agentes interesados consiste en llevar a cabo reuniones anuales Europa-África, EUROPOL, la Comisión Europea y la Agencia de Frontera Europea, para establecer un cauce de comunicación regular<sup>28</sup>. También, las autoridades españolas visitarán los países africanos afectados e invitarán a las autoridades de inmigración de aquellos países a visitar España para conocer los métodos de Unión Europea sobre el asunto, incluyendo medidas operativas y de uso de las tecnologías. Se han planificado cursos integrales sobre la inmigración ilegal para oficiales implicados en la lucha contra la inmigración ilegal de los países africanos afectados, con vistas a mejorar el entrenamiento de todo el personal. En el caso de Mauritania se desarrollarán cursos específicos para ayudar a este país a establecer un Servicio Marítimo, con el objetivo principal de combatir la inmigración ilegal.

Un aspecto sumamente importante y absolutamente innovador trata del desarrollo de una red de oficiales de enlace destacados en los países africanos involucrados en el Proyecto, en sus puertos y aeropuertos, para incrementar la lucha contra la inmigración ilegal. La tarea de estos oficiales incluirá el intercambio de información entre administraciones afectadas. El Proyecto da continuidad a la colaboración con Marruecos, y va más allá, para poner en práctica la vigilancia de frontera de Marruecos a través de la cooperación operativa. Así, se contempla la puesta en práctica de patrullas conjuntas entre España y Marruecos, tanto en el Mediterráneo como en la zona Atlántica de Canarias. El último objetivo consiste en crear y organizar de forma inmediata los centros de Vigilancia Marítima en Las Palmas-Atlántico, Algeciras-Estrecho y Valencia-Mediterráneo; todos ellos coordinados por un centro nacional en Madrid.

La justificación del proyecto SEA HORSE-NETWORK presentado por la Guardia Civil al programa AENEAS-05 de la Comisión Europea es una continuación en otro ámbito operativo de su homónimo SEA HORSE. La Guardia Civil trataba de obtener, dentro de las acciones cubiertas por este programa europeo, dos objetivos básicos. En primer lugar, allegar fondos comunitarios que mitigasen el enorme coste económico de la operación. En segunda instancia, implicar a las estructuras de la Unión Europea. La Institución contaba, para esta finalidad, con un importante bagaje con el que argumentar la viabilidad del proyecto y su inclusión dentro de las acciones contempladas por el programa AENEAS. Entre las razones esgrimidas por la Guardia Civil se incluían: el fortísimo incremento de la inmigración ilegal en las costas españolas, especialmente Canarias; el Proyecto SEA HORSE, presentado por el Cuerpo al programa AENEAS 2004, comenzado en 2006 y con prolongación a los años 2007 y 2008; el Proyecto ATLANTIS, presentado por la Guardia Civil al programa ARGO 2005; los sucesos en las vallas de Ceuta y Melilla de 2005; las Conclusiones de la Presidencia Europea de 16 de

---

<sup>28</sup> En el marco del proyecto SEA HORSE, la Guardia Civil organizó, en Las Palmas de Gran Canaria del 7 al 10 de noviembre de 2006, la "Primera Conferencia Policial Euro-Africana sobre Inmigración Irregular", con asistencia de representantes policiales de 17 países, así como representantes de diversos organismos nacionales e internacionales, para analizar el fenómeno de las migraciones y la cooperación internacional, así como favorecer el intercambio de actuaciones y medidas policiales referentes a la inmigración irregular. La conferencia contó con expertos policiales de Argelia, Malí, Níger, Guinea Bissau, Mauritania, Marruecos, Libia, Nigeria, Cabo Verde, Senegal, Ghana, Alemania, Reino Unido, Italia, Portugal, Francia, Malta, Grecia, Bélgica y España. Entre los asuntos que se abordaron: "La migración intra-africana y hacia la Unión Europea", "La lucha contra el tráfico de seres humanos" y "El control y vigilancia de las fronteras marítimas". Por lo que respecta a la utilización de medios técnicos y humanos en nuestro país para afrontar el fenómeno de la inmigración, se debatieron asuntos como las "Capacidades nacionales y la cooperación internacional", "Salvamento marítimo y acogida", "Repatriación y retorno" y "Asistencia técnica policial: cooperación Unión Europea-África".

Fuente: Ministerio del Interior. [http://www.mir.es/DGRIS/Notas\\_Prensa/Guardia\\_Civil/2006/np110702.htm](http://www.mir.es/DGRIS/Notas_Prensa/Guardia_Civil/2006/np110702.htm).

diciembre de 2005; el informe de Análisis de Riesgos de FRONTEX, de diciembre de 2005; el programa AENEAS 2005, de la Comisión Europea.

Otra razón de peso era la acreditada capacidad técnica y operativa de la Institución, avalada por la amplia experiencia acumulada en este campo por el Cuerpo. A título de ejemplo, baste citar los siguientes hechos: la Guardia Civil lideró y dirigió el Centro de Fronteras Marítimas Occidental (WSBC), embrión de la actual Agencia de Fronteras Europea; un Oficial General de la Guardia Civil es la máxima autoridad de coordinación del Centro de Control de la inmigración de Canarias o que el Cuerpo ha participado activamente como protagonista en varios proyectos auspiciados por programas de la Unión Europea. Como colofón, además, en el ámbito de fronteras, la Guardia Civil es el cuerpo policial competente en la vigilancia de las costas y fronteras y la lucha contra la inmigración ilegal; la seguridad de puertos y aeropuertos; la vigilancia del mar territorial; el resguardo fiscal del Estado y la lucha contra el narcotráfico. Competencias que son ejercidas por la Jefatura Fiscal y de Fronteras, a través de sus diferentes Servicios: Servicio de Costas y Fronteras, Servicio Fiscal y Servicio Marítimo.

En cuanto al concepto y estructura, el proyecto SEA HORSE-NETWORK aspira a establecer una red regional de comunicación segura para intercambiar información sobre la inmigración ilegal por vía marítima, con especial atención a barcos y personas sospechosos de tal actividad. Esta red será similar a la que comparten los países bálticos. Su ámbito de actuación incluye la zona del Atlántico entre España (estrecho de Gibraltar y Canarias); Portugal (Algarve, Azores y Madeira), Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde. El fundamento de la Red radica en puntos de contacto en cada país colaborador en el Proyecto conectados por tecnología de última generación con el objetivo de conseguir un intercambio de información rápido y seguro. Al mismo tiempo, el proyecto SEA HORSE-NETWORK procura aprovechar las sinergias obtenidas de las acciones desarrolladas en el marco de los proyectos SEA HORSE y ATLANTIS, como son el despliegue de oficiales de enlace del Cuerpo en los países participantes, la formación de oficiales en la especialidad de Servicio Marítimo de la Gendarmería mauritana y las patrullas marítimas conjuntas hispano-mauritanas en el área de la costa atlántica de este país africano, para atajar la inmigración ilegal desde su mismo origen. Para el logro de tal objetivo, todas estas acciones requieren ser complementadas con una mejor coordinación e intercambio de información que evite la salida de estas embarcaciones desde África.

El proyecto SEA HORSE-NETWORK también tiene entre sus objetivos el desarrollo de la coordinación internacional entre las diferentes Instituciones policiales y administrativas de los países involucrados en el Proyecto, mediante el intercambio de información y experiencias para combatir la inmigración ilegal. El establecimiento de un sistema de alerta temprana se erige en fundamento de todo el entramado construido por el Proyecto, como un factor clave contra la inmigración ilegal. El centro operacional y de gestión del sistema creado por el proyecto SEA HORSE-NETWORK radica en el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), ente de nueva creación<sup>29</sup> con sede en Las Palmas, conectado con la red de comunicaciones de la Guardia Civil y a disposición de FRONTEX para la coordinación de las operaciones conjuntas.

---

<sup>29</sup> La Orden del Ministerio de la Presidencia 3108/2006, de 10 de octubre, da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros de 6 de octubre de 2006 por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias.



El Centro de Coordinación actúa como la primera línea de la Unión Europea en la lucha contra la inmigración ilegal y su principal objetivo reside en el control del tráfico marítimo de las embarcaciones sospechosas de llevar a cabo actividades relacionadas con la inmigración ilegal: cayucos, pateras, pesqueros o buques nodriza que puedan transportar inmigrantes ilegales a territorio de la Unión.

El sistema desarrollado por el proyecto SEA HORSE-NETWORK pretende garantizar un punto de contacto de la UE en Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, con funciones y responsabilidad en asuntos relacionados con la inmigración marítima ilegal. En esta dirección, se continúa y mejora el desarrollo de la red de oficiales de enlace para las fronteras marítimas entre los países participantes en el proyecto SEAHORSE y se extiende la capacidad de las autoridades y organismos competentes para recoger y analizar la información relacionada con la inmigración con el objetivo final de combatir el tráfico de seres humanos y la inmigración ilegal. Los datos manejados una vez implementado el Proyecto, incluido el software, podrán ser utilizados por otros centros regionales. Asimismo, en un futuro se podrían adherir nuevos países europeos y africanos a la infraestructura creada por SEAHORSE-NETWORK.

Por lo que respecta al alcance y objetivos, la estrategia del proyecto SEA HORSE NETWORK se base fundamentalmente en dos prioridades: la lucha contra el tráfico de seres humanos e inmigración ilegal y el incremento del intercambio de información entre las Administraciones implicadas, vertiente que implica mayor capacidad de recoger, analizar y gestionar la información sobre la inmigración. El área geográfica prioritaria del proyecto incluye el espacio marítimo y terrestre comprendido entre el Magreb y la franja subsahariana: Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde. Todos estos países son actores principales en lo que se conoce como La Ruta Atlántica de la Inmigración Ilegal de subsaharianos desde África hacia Europa. El proyecto es una decidida acción de la Unión Europea para impedir la salida de los cayucos hacia Europa, con la finalidad esencial de prevenir la salida de inmigrantes ilegales, salvar centenares de vidas y proporcionar un magnífico instrumento de intercambio de información entre los servicios policiales competentes en inmigración ilegal de los países implicados. Este es el verdadero valor añadido de la Red SEAHORSE. El beneficiario final será tanto la Unión Europea como lo países africanos involucrados. La garantía de éxito del proyecto reside, pues, en la implicación, radical y urgente, de la instituciones europeas. Para ello, la UE ha de procurar promover la colaboración regional sobre los flujos migratorios, a la vez que articule y relacione a las Autoridades de los países cooperantes. La finalidad de la Red consistirá en establecer con los terceros países implicados una efectiva política de prevención de la inmigración ilegal. Específicamente ambiciona promover y alentar la cooperación interregional, entre el Magreb, el África Subsahariana y la UE. Otros aspectos importantes comprenden la colaboración y el diálogo sobre la inmigración irregular; mejorar los controles fronterizos, incluida la cooperación operativa; apoyar a las políticas migratorias; auspiciar el perfeccionamiento de expertos en el campo de la inmigración ilegal y desalentar las salidas de inmigrantes ilegales.

Los resultados que se esperan de la implementación del proyecto incluyen el perfeccionamiento de las capacidades de las administraciones de los países implicados y la cooperación institucional en el campo de la inmigración y del asilo. Así mismo, en el ámbito de la inmigración, mejorar la colaboración entre los países emisores de inmigrantes y la UE. En

última instancia, comparar y gestionar la información obtenida y disponible sobre flujos migratorios, con el fin de intensificar la colaboración e intercambio de información en este ámbito.

### **Los Centros de Coordinación de Fronteras**

El Proyecto SEA HORSE-NETWORK contempla la instalación de un Centro de Cooperación de Fronteras del Atlántico Sur para centralizar la red de comunicación y de intercambio de información prevista en el mismo. En el mismo sentido, también en el estudio de viabilidad titulado «MEDSEA», presentado por FRONTEX el 14 de julio de 2006 se recoge la posibilidad de establecer varios centros de mando regionales en la frontera exterior marítima meridional. Estos centros, cada uno de los cuales cubriría una zona particular, se constituirían en Canarias, Mediterráneo Occidental, Mediterráneo Central y Mediterráneo Oriental. En la actualidad este Centro se corresponde con el CCRC, en el cual se integra el Centro de FRONTEX.

La situación geográfica de Canarias, avanzada frente a la costa occidental de África, y el hecho de disponer sólo de fronteras marítimas, hace que el problema de la inmigración irregular posea una especial incidencia y que su control y gestión revistan una mayor dificultad. La realidad de la inmigración ilegal, visible durante los dos últimos años en las Islas Canarias, exigía la adopción de medidas urgentes conducentes a centralizar los esfuerzos de todas las actuaciones desarrolladas por la Administración General del Estado en relación con la inmigración en Canarias, y la estrecha coordinación de todos los organismos relacionados y medios disponibles, tanto en el ámbito marítimo, aéreo, como terrestre, que se empleen para afrontarla. Así, la vigilancia, control e impermeabilización de las fronteras marítimas entrañan particularidades que no poseen las fronteras terrestres y aéreas, que obligan a realizar importantes esfuerzos de patrulla y vigilancia de una amplia superficie en la que, además, hay asumidas obligaciones internacionales de salvamento y rescate. En este sentido, impermeabilizar las fronteras marítimas debe entenderse como el evitar la llegada inadvertida de embarcaciones precarias, los cayucos y las pateras, con inmigrantes indocumentados y en difíciles condiciones humanitarias.

Las actuaciones ya puestas en marcha en Canarias para la gestión de su frontera marítima van encaminadas a la vigilancia y control con medios aéreos, de superficie y en tierra para disuadir a las embarcaciones que trafican con inmigrantes, evitar la salida de las costas africanas y su entrada inadvertida y asegurar la asistencia humanitaria y el rescate de los inmigrantes en caso necesario. En este punto, hay que tener en cuenta la enorme superficie de salvamento y rescate atribuida a España por el Convenio Internacional SOLAS de 1974, para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, y la responsabilidad añadida que ello conlleva. Este hecho se explica porque en la época de la firma del Convenio SOLAS, el territorio del actual Sahara Occidental estaba administrado por España. Alrededor de 1,5 millones de Km<sup>2</sup> del Atlántico, entre Canarias, Cabo Blanco y Cabo Verde, corresponden al área de rescate español. Frente a la consideración de si se trata de inmigrantes irregulares o naufragos en la mar, prima por encima de cualquier consideración los Derechos Humanos consustanciales a cualquier persona. En estas actuaciones, además del Ministerio del Interior y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se hallan involucrados el Ministerio de Fomento, en materia de

Salvamento y Seguridad Marítima, a través de las Capitanías Marítimas y de la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR); el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, ocasionalmente, unidades del Instituto Social de la Marina (ISM) adscrito al mismo; el Ministerio de Economía y Hacienda, a través del Departamento Adjunto de Vigilancia Aduanera (DAVA); el Ministerio de Defensa con la participación de las Fuerzas Armadas, en apoyo de las autoridades civiles y de las FCSE, con las operaciones NOBLE CENTINELA, de vigilancia marítima por patrulleras de la Armada española para detección de embarcaciones en aguas canarias y ALFA-INDIA, de campamentos temporales de acogida. Colaboran, también, medios dependientes de las autoridades locales y autonómicas, como policías locales y del Grupo de Intervención de Emergencias (GIE), y Organizaciones No Gubernamentales, especialmente la Cruz Roja.

El Gobierno español ha implementado diversas actuaciones en los países origen de los flujos migratorios, mediante la realización de operaciones policiales conjuntas con medios terrestres, aéreos y navales, en misiones de impermeabilización y disuasión para evitar la inmigración irregular, constituyen la herramienta básica para hacer frente a la inmigración ilegal por vía marítima. En este ámbito se inscriben la planificación e implementación de operaciones que, bajo el amparo de Proyectos y Mecanismos de Reacción Rápida (MRR) subvencionadas con programas de U.E., pretenden fundamentalmente frenar la salida de embarcaciones de las costas de Mauritania y Senegal; la operación CABO BLANCO y la operación GOREÉ. En dichos proyectos bilaterales, además de figurar medios marítimos y aéreos de la Guardia Civil, se integran otros del Cuerpo Nacional de Policía y del DAVA. En la misma dirección la Agencia Europea de Fronteras (FRONTEX) ha desarrollado la operación HERA II en aguas de Mauritania, Senegal y Cabo Verde, con participación de medios aéreos y navales de Italia, Portugal y Finlandia. No obstante, la eficaz puesta en marcha de todas estas actuaciones en el exterior ha requerido, como pieza clave, de la intervención del Ministerio de Asuntos Exteriores, la colaboración del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y de las oficinas de enlace puestas en marcha en el marco del proyecto SEA HORSE por la Unión Europea. Todo ello encaminado al control de la inmigración ilegal por vía marítima y a fomentar la cooperación entre países de origen, tránsito y destino, en el que participan Marruecos, Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Italia, Alemania, Portugal, Francia y Bélgica.

#### *Creación de los Centros de Vigilancia Marítima*

El Consejo Europeo de Bruselas de 15 y 16 de diciembre 2005<sup>30</sup>, en sus Conclusiones, abordó cuestiones relativas al enfoque global de la inmigración y estableció una serie de acciones a desarrollar por la Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX), la Comisión Europea y los Estados Miembros. Entre esas acciones había algunas estrechamente ligadas al medio marítimo como las operaciones conjuntas, la red mediterránea de patrullas costeras o el establecimiento de un sistema de vigilancia en la frontera marítima meridional de la UE y el Mediterráneo<sup>31</sup>, con la posible participación de terceros países ribereños. Campo de actuación, donde la Guardia Civil acrisola una acreditada experiencia. La importancia de las fronteras marítimas para la seguridad de España ha favorecido la potenciación del Servicio Marítimo de la

---

<sup>30</sup> Consejo de la Unión Europea. Bruselas, 30 de enero de 2006 (01.02) (OR. en) 15914/1/05 REV 1.

<sup>31</sup> Véase diagrama donde se muestran estos centros de mando regionales en la frontera exterior marítima meridional de la UE y zonas de patrulla adjudicadas.

Institución. El desarrollo e implantación del SIVE es referencia para muchos países de nuestro entorno. La colaboración financiera de la UE ha propiciado, dentro del proyecto ATLANTIS, operaciones conjuntas y patrullas mixtas de efectivos de la Guardia Civil con sus homólogos marroquíes. El proyecto SEAHORSE subvencionado por la UE, activo entre 2006-2008 servirá entre otras cosas para reforzar los contactos operativos con Marruecos, Mauritania, Senegal y Cabo Verde.

A raíz de la creciente trascendencia y repercusión política y mediática en España y en la UE de las actividades contenidas en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Bruselas de diciembre de 2005, la Guardia Civil, pionera en todos los asuntos relacionados con esta cuestión, se planteó la adaptación de sus estructuras directivas para hacer frente a los nuevos desafíos. Esta adaptación debería contemplarse tanto desde el punto de vista nacional, como europeo. Nuevos Órganos capaces de dar servicio a los instrumentos que pudieran implementarse desde las instituciones europeas, como la red de patrullas o el sistema de vigilancia de la frontera marítima meridional y, también, servir de referencia para países de nuestro entorno. En marzo de 2006, La Guardia Civil presentó al ministerio del Interior su iniciativa de adaptación operativa a las nuevas realidades, donde ofrecía su estructura operativa y de control a la UE para futuros desarrollos operacionales. El objetivo consistiría en mantener su liderazgo en la vigilancia marítima del Mediterráneo y del Atlántico. La adaptación orgánica permitiría situar a la Guardia Civil, y por ende al Ministerio del Interior, en situación privilegiada para futuros desarrollos legislativos nacionales en el área marítima, por ejemplo en los programas de Guardacostas que se están ya tratando en Francia, Italia y Grecia, en los que pudieran serle asignadas misiones que ahora desarrollan otras administraciones.

Por otro lado, la acuciante necesidad de la Dirección General de contar con un conocimiento preciso y en tiempo real de las operaciones que las Unidades del Servicio Marítimo desarrollan, en especial ante situaciones de crisis, precisaba la creación de una estructura de centros de vigilancia marítima, con un desarrollo técnico que permitiera a la Sala de Operaciones el seguimiento y contacto, en tiempo real, durante las veinticuatro horas del día, de las embarcaciones y otros dispositivos de apoyo como los medios aéreos y terrestres. En la actualidad esta función se desarrolla en el ámbito local de los COS de las Comandancias y en los Centros de Mando y Control en aquellas donde se encuentra implementado el SIVE. La nueva estructura orgánica implicaría el apoyo a actividades relacionadas no sólo con la inmigración ilegal, sino también con otros tráficó ilícitos, lucha contra la delincuencia organizada o el salvamento.

El plan que la Guardia Civil elevó al ministerio del Interior contemplaba crear mediante una Norma de rango Orden Ministerial el Centro Nacional de Vigilancia de Fronteras Marítimas (CNVFM)<sup>32</sup>, bajo la dependencia de la Jefatura Fiscal y de Fronteras con sede en Madrid, que contaría en una primera fase con los Centros Regionales de Vigilancia Marítima (CRVM) del Mediterráneo, Cantábrico, Estrecho y Atlántico, con sedes en las Comandancias de Valencia, La Coruña, Algeciras y Las Palmas, respectivamente. Como alternativa, crear mediante norma de rango Orden General de la Dirección General de la Guardia Civil el Centro Nacional de

---

<sup>32</sup> Cf. Cardiel Ojer, C. (2007). *La Frontera Exterior: Una Aproximación al Problema de la Inmigración Ilegal*. Madrid. Cuadernos de la Guardia Civil, núm. XXXV.

Vigilancia Marítima bajo la dependencia de la Jefatura Fiscal y de Fronteras con sede en Madrid, y los Centros Regionales de Vigilancia Marítima (CRVM) del Mediterráneo, Cantábrico, Estrecho y Atlántico con sedes en Valencia, La Coruña, Algeciras y Las Palmas-Fuerteventura respectivamente. La creación de otros Centros regionales se efectuaría en una segunda fase a la vista de la experiencia adquirida, con especial hincapié en la posibilidad de conseguir fondos adicionales y subvenciones de los programas europeos para la mejor implantación de los Centros. Con la creación del Centro Nacional de Vigilancia de Fronteras Marítimas se pretende responder a una realidad nueva, de modo que éste se constituya en el verdadero punto desde el que se opere la cooperación interorgánica e institucional, y donde se integren todos los dispositivos de coordinación, inteligencia, análisis y seguimiento de la inmigración ilegal en beneficio de la actividad policial. En el CNVFM se integrarían todas las señales del SIVE, ahora sólo disponibles en la esfera de cada comandancia donde está instalado, de suerte que se lograría una óptima coordinación entre los diferentes módulos de control y detección que operan en una determinada área.

Recientemente, la Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, (BOE núm. 215/2008, de 15 septiembre) crea en la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras, como órganos de asesoramiento y coordinación de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, a la vez que herramienta básica del Ministerio del Interior para la vigilancia fronteriza en el ámbito marítimo, en aquellos aspectos que la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y demás normativa complementaria atribuyen a la Guardia Civil, especialmente en situaciones de crisis. Estos Centros tienen como objetivos la coordinación, asesoramiento y dirección de las operaciones de vigilancia marítima de costas y fronteras y el seguimiento de las situaciones de crisis en este ámbito. Los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras se estructuran en: a) Un Centro de Coordinación de vigilancia marítima de costas y fronteras, ubicado en Madrid, en la Sala de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, en la que se centraliza la información del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE). b) Los Centros Regionales de vigilancia marítima de costas y fronteras del Mediterráneo, Estrecho, Atlántico y Cantábrico, que próximamente se ubicarán en las instalaciones de los Centros Operativos de Servicio (COS) de Valencia, Algeciras, Las Palmas y La Coruña, respectivamente, con dependencia orgánica de los Jefes de Zona correspondientes.

El Centro de Coordinación de vigilancia marítima de fronteras coordina las actuaciones a nivel nacional en el ámbito de competencias de la Guardia Civil. Armoniza el empleo de los diferentes medios y especialidades de la Guardia Civil cuando actúen en la vigilancia marítima de costas y fronteras ante emergencias, operaciones conjuntas o situaciones que requieran una rápida toma de decisiones. El Centro constituye el Punto de Contacto con los Organismos nacionales e internacionales cuyas actividades tengan relación con el medio marítimo en el ámbito de competencias de la Guardia Civil. A su vez, todos los Centros efectúan análisis de riesgos relativos a vigilancia marítima de costas y fronteras.

*La Creación del Centro de Coordinación Regional de Canarias*

El Gobierno tomó en consideración las propuestas formuladas por la Guardia Civil y el Consejo de Ministros, en su reunión de 6 de octubre de 2006<sup>33</sup>, adoptó el Acuerdo que disponía la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y establecía normas para su actuación. Dicho acuerdo disponía en el ámbito de la Administración General del Estado la centralización de la coordinación y el seguimiento de todas las actuaciones relacionadas con la inmigración ilegal en Canarias; la concentración de los mecanismos necesarios para la utilización eficaz de todos los recursos humanos y materiales disponibles y la gestión rápida y oportuna para la transferencia de información relativa a la inmigración. Su fin, optimizar los resultados de todas las actuaciones en curso para impedir la salida de embarcaciones de inmigrantes en los países de origen y evitar la llegada inadvertida de embarcaciones a Canarias.

La actuación de la Guardia Civil y su liderazgo en este campo fue recompensada con el punto más novedoso del Acuerdo del Consejo de Ministros. El Gobierno encomendó la gestión del Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC) a la Guardia Civil para llevar a cabo una operación integrada que engloba múltiples dimensiones y actores. Entre las diferentes misiones a coordinar están las de controlar la inmigración ilegal hacia las islas, conducir las patrullas marítimas conjuntas con países de la zona, centralizar y difundir la información e inteligencia recibida, coordinar las operaciones navales, policiales y aduaneras, articular las operaciones de salvamento y rescate marítimo y canalizar los flujos de inmigrantes ilegales hacia los centros de acogida, entre otras. Entre los múltiples órganos a coordinar se encuentran los policiales encuadrados en el Servicio Exterior, los aeronavales de las Fuerzas Armadas y de FRONTEX, los policiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los fiscales del Servicio de Vigilancia Aduanera y una amplia gama de servicios de acogida a cargo de la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima, de la Comunidad Autónoma de Canarias y de la Cruz Roja, entre otros que prestan asistencia humanitaria. Así, la coordinación de todas las actuaciones operativas relacionadas con la inmigración ilegal en y hacia las islas Canarias es dirigida por un Oficial General de la Guardia Civil, dependiente directamente del Director General de la Policía y Guardia Civil a través de la Dirección Adjunta Operativa. A la Autoridad de Coordinación, en el ejercicio de sus funciones, le corresponderían definir la composición del Centro de Coordinación Regional de Canarias; dirigir el funcionamiento de dicho centro; proponer nuevas operaciones o procedimientos conforme lo exija el cambio en la situación de los flujos de inmigración ilegal en Canarias, de acuerdo con las responsabilidades y competencias que legalmente corresponden a los distintos Organismos e instituciones del Estado implicados; coordinar la actuación de todos los medios implicados en actuaciones relacionadas con la inmigración ilegal; asignar zonas de acción y cometidos específicos a los medios que intervienen, de acuerdo con sus responsabilidades, especialidades y cometidos; solicitar, en caso necesario, el refuerzo de medios; comprobar la efectividad de las operaciones en curso; coordinar a todas las autoridades y organismos implicados. No obstante, todo lo relacionado con la actuación administrativa referida a la identificación de los inmigrantes, su repatriación o su traslado a Centros de Internamiento fuera de las islas Canarias quedaba fuera del ámbito de sus competencias.

---

<sup>33</sup>La Orden del Ministerio de la Presidencia 3108/2006, de 10 de octubre, da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación. (BOE núm. 243, de 11 octubre 2006).

## *Funciones del Centro de Coordinación Regional de Canarias*

El CCRC, en el que se encuentra integrado el Centro de Coordinación y Control de FRONTEX (FCCC), se constituye en el Centro de Situación y Seguimiento en la gestión de fronteras marítimas en Canarias y del control de la inmigración ilegal en las islas. El Centro conduce la actuación de las patrullas conjuntas (Gendarmería- Guardia Civil) en el marco de las operaciones bilaterales CABO BLANCO y GOREÉ y centraliza la recepción de la información, suministrada por la red de oficiales de enlace, sobre inmigración ilegal en los países de origen. Coordina las operaciones de las FCSE de vigilancia y control de las fronteras marítimas en el mar territorial, de carácter constante a través del SIVE, y las actividades que lleva a cabo la Armada con carácter permanente en el ámbito de sus competencias. También coordina las actuaciones del DAVA que puedan contribuir a la vigilancia y control de las embarcaciones de inmigrantes ilegales.

Actúa de centro coordinador en las operaciones de apoyo de las FAS en el marco de la operación NOBLE CENTINELA<sup>34</sup>, a través del Almirante Jefe del Mando Naval de Canarias (ALCANAR). A este respecto, coordina las actuaciones de apoyo logístico del Ejército de Tierra en el marco de la operación ALFA-INDIA<sup>35</sup>, a través del General Jefe del Mando de Canarias (GENCANA). El CCRC armoniza las actuaciones de los medios de SASEMAR que se vean involucrados en la localización, ayuda, asistencia de las embarcaciones de inmigrantes y el rescate de sus ocupantes. De igual modo acomoda la actuación de las Capitanías Marítimas y los Centros Coordinadores de Salvamento Marítimo de Las Palmas y Tenerife, a través de la Dirección General de la Marina Mercante. Concierta las actuaciones de los medios del SAR que se vean involucrados en la detección y, en su caso, rescate de embarcaciones de inmigrantes, a través del Centro de Coordinación Regional SAR de Canarias y acuerda las actuaciones del GIE relacionadas con la inmigración ilegal, y las de Cruz Roja en relación con tareas de recepción y acogida de los inmigrantes a su llegada, a través del CECOES. En cuanto a la recepción de inmigrantes, el CCRC dispone los flujos de acceso de los inmigrantes ilegales a los Centros habilitados para su acogida e internamiento, de acuerdo con sus características, capacidades y disponibilidad.

El CCRC se ubica en Las Palmas y dispone de una Sala de Operaciones con capacidad para la presentación y el seguimiento en tiempo real de la situación. La Sala se localiza en el Centro de Operaciones Navales del Mando Naval de Canarias, que le apoya con sus medios materiales, Centro de Comunicaciones y Mensajes y Estaciones Radio, para un eficiente aprovechamiento de los medios y una mejor integración de los Sistemas de Mando, Control y Comunicaciones. A la vez facilita la explotación de la amplia experiencia de las FAS en el planeamiento y conducción de operaciones aeronavales de vigilancia y control. Así mismo, el CCRC se relaciona con todos los organismos de la administración del Estado con competencias en Inmigración en Canarias, y con las autoridades autonómicas, insulares y locales. En el CCRC se integran representantes de las FAS, FRONTEX, CNI, GC, CNP, CECOES, DAVA, Capitanías Marítimas, SASEMAR y Cruz Roja. Cada uno de estos organismos aporta al CCRC

---

<sup>34</sup> En la Operación Noble Centinela, encargada por el Gobierno al Estado Mayor de la Defensa, para frenar las oleadas de cayucos llegadas a Canarias, los 150 militares asignados al dispositivo aeronaval, no intervienen cuando divisen una embarcación con inmigrantes, salvo que su vida corra peligro inminente. Se limitan a avisar a los responsables de Interior. Un total de tres buques y tres aviones han sido asignados a la misión.

<sup>35</sup> La operación Alfa-India, de aposentamiento del Ejército de Tierra.

los medios humanos y de telecomunicaciones que aseguren en todo momento el enlace de este Centro con las Instituciones, organismos y medios a que representan. Para asegurar el eficaz cumplimiento de sus cometidos, el CCRC cuenta con un protocolo de coordinación con FRONTEX y de actuación con los organismos e Instituciones citados para el control de la inmigración ilegal en las costas africanas. Las operaciones a coordinar son: Operaciones en aguas territoriales en los países ribereños del África Occidental en las que se han puesto en marcha el despliegue de la operación HERA II con el patrocinio de FRONTEX, así como otras dos operaciones denominadas CABO BLANCO y GOREÉ, dirigidas y conducidas por la Guardia Civil para impedir la salida de embarcaciones de inmigrantes en los países de origen y evitar la llegada inadvertida de embarcaciones a Canarias. En este marco se está desarrollando la cooperación con las autoridades de Mauritania y Senegal mediante la firma de memorandos de entendimiento para la lucha contra la inmigración ilegal. Operación NOBLE CENTINELA mediante el establecimiento de un dispositivo aeromarítimo, en las aguas de Canarias y adyacentes, que permita localizar e informar del tránsito de embarcaciones de transporte de inmigrantes ilegales y disuadir a los posibles buques nodriza de su acción, apoyando a las autoridades civiles y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el control de la inmigración ilegal, y prestando apoyo humanitario en caso necesario. Operaciones de vigilancia del mar territorial a cargo del Servicio Marítimo de la Guardia Civil en Canarias para impedir la llegada descontrolada e inadvertida de embarcaciones dedicadas a la inmigración ilegal a las costas canarias. Operaciones de primera asistencia, traslado, acogida de los inmigrantes en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIES) y apoyo logístico a estos últimos. Esta coordinación alcanza en la fase final de las operaciones, a la coordinación necesaria con los Centros de Emergencias y Seguridad de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife, a la coordinación de la prestación de asistencia humanitaria por parte de Organizaciones como Cruz Roja y diferentes ONG,s así como la coordinación del apoyo logístico a dichas operaciones en esa fase, en el marco de la operación ALFA-INDIA desarrollada por el Ejército de Tierra, a los Centros de Internamiento de Extranjeros provisionales, de la Administración General del Estado instalados en determinadas localidades de las islas.

Inicialmente, el CCRC tuvo como dos cometidos fundamentales el intercambio y coordinación de los flujos de información e inteligencia entre todos los organismos integrados funcionalmente en el Centro así como su explotación operativa, y la coordinación de las distintas operaciones aeronavales en marcha en aguas internacionales, nacionales y de soberanía de los países de origen de los inmigrantes con los que existan acuerdos de entendimiento. Para el ejercicio de la coordinación de las operaciones y actividades de información, el Director del Centro dispone de una Secretaría Técnica que lo auxilia, de un Centro de Comunicaciones y de las correspondientes Áreas de Operaciones aeronavales, donde se incardina el centro de FRONTEX; Oficiales de Enlace e Información y Comunicación. El CCRC también dispone de un Área de Inteligencia para elaborar resúmenes diarios, periódicos y específicos de inteligencia, compartirlos con los demás centros de coordinación e integrar la inteligencia e información que éstos obtienen desarrollando su labor. Sobre ellos, se elaboran análisis de riesgos que facilitan la adaptación del dispositivo de coordinación a las tendencias cambiantes. Los medios asignados a la misión oscilan en torno a seis patrulleras de la Guardia Civil en la zona de Canarias y otras cuatro con tripulación mixta en Mauritania, un helicóptero de la Guardia Civil y otro de la Policía Nacional, tres aviones de reconocimiento de las Fuerzas Aéreas y tres buques



de la Armada. A los anteriores hay que añadir los buques de Salvamento Marítimo y los medios de FRONTEX (dos buques y un avión de reconocimiento).

La zona de operaciones cubre un triángulo isósceles de unos 1.500 Km. de lado desde Gran Canaria hacia Cabo Verde y Senegal, con una distancia entre estos dos últimos países de 580 Km., y un área de unos 425.000 Km<sup>2</sup>. Los reconocimientos aéreos muestran millares de cayucos en las costas dedicados habitualmente a tareas de pesca que, alternativamente, pueden utilizarse para desplazar inmigrantes ilegales o abastecer a los cayucos que suben costeando. Los aviones sobrevuelan el espacio marítimo y costero para identificar los desplazamientos. Cada buque localizado se identifica y, en caso de que transporte inmigrantes irregulares se informa de su posición al CCRC, que la procesa y retransmite a todos los centros de coordinación. Cuando las unidades navales interceptan una embarcación dentro de las aguas territoriales de Mauritania y Senegal informan a las autoridades para que decidan si se hacen cargo de la conducción a puerto o delegan esa función en las unidades interceptoras<sup>36</sup>. Los procedimientos operativos y de coordinación permiten al CCRC adoptar un enfoque proactivo en su gestión para prevenir la emigración en las bases de partida (operaciones CABO BLANCO en Mauritania y GOREÉ en Senegal) y la acogida de las embarcaciones detectadas. Lo anterior obliga a mantener una estructura de apoyo al CCRC formada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el Centro Nacional de Inteligencia y la red de enlaces en la zona de la Unión Europea (SEA HORSE). El dispositivo policial compuesto por consejeros de Interior y oficiales de enlace actúa preventivamente sobre las bases de partida en coordinación con las policías locales y con las tripulaciones mixtas desde las que se conducen las operaciones de patrullaje. Cuando la interceptación no es posible, la detección y el seguimiento de las embarcaciones permiten al CCRC coordinar las acciones de salvamento cuando son necesarias y las tareas de acogida a su llegada de las embarcaciones detectadas.

Finalmente, el Centro de Coordinación Regional de Canarias desarrolla una experiencia inédita en España y en la UE para facilitar la coordinación entre los distintos órganos nacionales, europeos y locales que hacen frente al desplazamiento, cada vez más masivo y organizado, de inmigrantes ilegales hacia territorio europeo por vía marítima. La novedad del problema y de la solución arbitrada hace que la experiencia del CCRC constituya un excelente laboratorio para ensayar procedimientos de coordinación entre las distintas organizaciones que operan sobre las fronteras.

### **El proyecto Atlantis** <sup>37</sup>

Las mafias dedicadas al tráfico de inmigrantes han variado en los últimos tiempos las rutas que utilizan para el acarreo de inmigrantes, y digo acarreo porque de eso es de lo que se trata en última instancia. Estos seres humanos indefensos y desprotegidos son tratados como una mera mercancía que rinde pingües beneficios. Desde 2005, estas mafias emplean como plataforma de salida las costas de Mauritania, Senegal y Cabo Verde, relativamente próximas al archipiélago canario, con un paulatino incremento del uso de barcos chatarra, fletados por

---

<sup>36</sup> Véase ARTEAGA, F. Las operaciones de última generación: el Centro de Coordinación Regional de Canarias. ARI N° 54/2007 - 17/05/2007. Real Instituto Elcano.

<sup>37</sup> Toma su nombre de Atlántida, en griego antiguo *Atlantis nēsos*, 'isla de Atlas'. Nombre de una legendaria isla desaparecida en el mar, mencionada y descrita por primera vez en el *Timeo* y el *Critias*, de Platón. Según Platón, la isla-península Atlántida estaba situada ante los Pilares de Hércules, nombre antiguo del Estrecho de Gibraltar.

organizaciones criminales desde diversos puertos del África Occidental. Barcos repletos de inmigrantes hacinados en las más denigrantes condiciones que, en muchas ocasiones, se ven obligados por su mal estado a efectuar una última escala en los puertos de estos países. Para hacer frente a esta nueva situación se puso en marcha el proyecto ATLANTIS; concebido para colaborar con las autoridades mauritanas para combatir la creciente inmigración irregular procedente de este país y aportarle los medios materiales y humanos sufragados por la Comisión Europea y por la Guardia Civil. El desarrollo del Proyecto se gestó cuando a mediados de agosto de 2005 comenzó un fenómeno nuevo y desconocido hasta entonces en España. Una nueva forma de incursión de la inmigración ilegal a territorio español. Se trataba de la llegada masiva de inmigrantes ilegales en cayucos a las costas de las Islas Canarias procedentes de la costa africana y en particular de Mauritania desde la zona de Nuadibú<sup>38</sup>. La situación provocada por esta llegada masiva y descontrolada de inmigrantes a las costas Canarias desde África tomó tintes de verdadera crisis humanitaria. El artículo 31 del Mecanismo de Reacción Rápida, Reglamento UE 381/2001, describe a las situaciones de este jaez, como una “amenaza a la ley, al orden y a la seguridad de los individuos”. Esta habilitación legal contenida en un Reglamento de la UE facultó a las Instituciones de la Unión Europea a acometer empresas para atajar la magnitud de la crisis. Entre las acciones emprendidas se hallaba la ejecución del proyecto ATLANTIS.

Por razones de urgencia y como respuesta a la situación en las Islas Canarias y Mauritania, el Ministerio del Interior de España decidió llevar a cabo con carácter inmediato la ejecución de la Operación ATLANTIS. Consecuente con esta decisión ministerial la Dirección General de la Guardia Civil aprobó en Septiembre de 2005 la presentación del proyecto Atlantis al Programa ARGO de la Comisión Europea, con el objetivo de obtener una subvención del gasto efectuado por el personal participante en la operación. Primero fue una delegación de la Institución la que viajó a Mauritania para establecer las bases de lo que sería el proyecto ATLANTIS. Este proyecto se complementaba con el proyecto SEA HORSE, liderado por España a través del Ministerio del Interior y gestionado operativamente por la Guardia Civil, en el que también participaban Marruecos, Mauritania, Cabo Verde, Senegal, Italia, Alemania, Portugal, Francia y Bélgica. Su fin esencial era construir una política eficaz de prevención de la inmigración ilegal y detener el tráfico de seres humanos.

En el mes de mayo de 2006, el Director General de la Policía y de la Guardia Civil se reunió, ya en España, con una delegación de Mauritania y Senegal para abordar la problemática inmigratoria. Las delegaciones africanas visitaron diferentes Unidades del Cuerpo, como el Servicio Marítimo Provincial de Málaga o la Jefatura de Fiscal y de Fronteras. En junio de 2006, el Director General visitó a las Unidades que se encontraban en Mauritania para conocer de primera mano los pormenores del Servicio llevado a cabo por los guardias civiles en aquel país. El Director General aprovechó la ocasión de su viaje para reunirse con las autoridades mauritanas y cerrar la cesión al país africano de cuatro patrulleras, tres vehículos todo terreno, un autobús y material informático. Durante su estancia se firmaron tres protocolos de actuación de las patrullas conjuntas llevadas a cabo entre la Gendarmería mauritana y la Guardia Civil a bordo de la patrullera “Río Duero”, de un helicóptero del Cuerpo y en el buque de la Agencia Tributaria “Petrel”. En la fecha de la visita del Director General a Mauritania se habían desplazado hasta la zona, la patrullera de altura “Río Duero”, con una tripulación de ocho

---

<sup>38</sup> Más de 3.500 en el periodo del mes de agosto de 2005. (Fuente: Jefatura Fiscal y de Fronteras).

hombres; un helicóptero BO, con dos tripulaciones y un total de seis efectivos y el Oficial de Enlace con la Gendarmería mauritana en Nuadibú. Por otra parte, cuatro guardias civiles se encontraban embarcados en el buque “Petrel I” de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA), que colaboraba también con las autoridades mauritanas en materia de inmigración desde mediados de junio de 2006. El objetivo último consiste en involucrar a las autoridades mauritanas en el control de la inmigración ilegal en sus propias costas, lo que redundaría en una ostensible disminución de la presión migratoria hacia Canarias y, en general, hacia la Unión Europea.

La sistematización del proyecto ATLANTIS se implementó en torno a dos acciones fundamentales: en primer lugar, el envío de la Patrullera “Río Duero” del Servicio Marítimo de la Guardia Civil a aguas de Mauritania. La patrullera “Río Duero” zarpó desde Pontevedra el 15 de mayo de 2006, con una tripulación de 8 hombres, haciendo escalas en Cádiz, Agadir (Marruecos) y Santa Cruz de Tenerife, con arribada al puerto de Nuadibú el 21 de mayo, donde permaneció hasta el 17 de Agosto de 2006 efectuando labores de control de la inmigración ilegal. En segunda instancia, el establecimiento en la ciudad de Nuadibú de un Oficial de enlace de la Guardia Civil con la Gendarmería de Mauritania, en permanente contacto y coordinación con el Agregado de Interior en Mauritania, destacado en Mauritania del 18 de mayo al 25 de Agosto de 2006 para prestar apoyo a la operación y conseguir una óptima coordinación logístico-operativa. La operación ATLANTIS se articularía en la realización de patrullas marítimas conjuntas entre fuerzas de la Guardia Civil y la Gendarmería mauritana, en aguas esencialmente mauritanas, con la finalidad de controlar el flujo de barcos sospechosos de realizar actividades ilícitas o de inmigración ilegal hacia Canarias. Se establecía un área de patrullaje de la zona marítima comprendida entre las islas Canarias y las costas de Mauritania, incluyendo sus aguas territoriales<sup>39</sup>. La patrullera comenzó sus patrullas mixtas con la Gendarmería mauritana el 24 de mayo, con una tripulación diaria de cinco guardias civiles y cuatro gendarmes. Realizaba unas ocho o diez horas de navegación y una media de 100 millas diarias, en diferentes horarios y en función de las incidencias y necesidades de cada momento. El punto de operaciones para la ejecución del proyecto radicaría en el puerto de Nuadibú, en Mauritania. Con base en este puerto operaría la patrullera de altura de la Guardia Civil “Río Duero” adscrita al Servicio Marítimo Provincial de Pontevedra, con tripulación mixta hispano-mauritana.

Otro episodio de la colaboración hispano-mauritana comprende la donación de patrulleras. El 26 de junio de 2006 arribaron a Mauritania cuatro patrulleras estibadas en la cubierta del buque de la Armada española “Contraalmirante Casado”, barco diseñado para el transporte ligero de material y personal, que actúa en apoyo de la Armada, los Ejércitos y otros organismos oficiales del Estado. Dos de las patrulleras corresponden al tipo medio<sup>40</sup>. Las otras dos restantes pertenecen al tipo ligero<sup>41</sup>. De esta forma, con la donación de estas patrulleras, el Gobierno español ha querido contribuir a que la Gendarmería mauritana creara su propio Servicio Marítimo. Para este fin, la Guardia Civil impartió, en el ámbito del proyecto SEA

---

<sup>39</sup> Sólo durante un mes, de finales de mayo a fin de junio de 2006, la patrullera “Río Duero” logró interceptar a pocas millas de las costas mauritanas a siete cayucos al poco de haber zarpado, con un total de 292 inmigrantes a bordo, a muchos de los cuales, sin lugar a dudas, les salvó la vida. (Fuente: Jefatura Fiscal y de Fronteras).

<sup>40</sup> Tienen 16,50 m de eslora; 3,80 de manga; una potencia propulsora de 2x680 CV; 35 nudos de velocidad máxima y una autonomía de 400 millas.

<sup>41</sup> Tienen 11,90 m de eslora; 3,80 de manga; una potencia propulsora de 2x680 CV; 38 nudos de velocidad máxima y una autonomía de 300 millas. (Fuente: Servicio Marítimo de la Guardia Civil).

HORSE, entre los meses de mayo y junio de 2006, cursos de piloto y mecánico-electricista a 18 integrantes de la Gendarmería de Mauritania.

### **El Proyecto Cabo Blanco**

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 9 de la Decisión ARGO, para financiar con fondos europeos las situaciones de crisis en las fronteras exteriores de la UE, a finales de junio de 2006, la Guardia Civil presentó con carácter de urgencia al Programa ARGO 2005 de la Comisión Europea, el proyecto "Cabo Blanco". La solicitud incluía la financiación con fondos de la Unión del 80% del coste del Proyecto. Esta decisión se tomó tras la oleada de cayucos llegados en marzo de 2005 a Canarias procedente de Mauritania, esencialmente del área de Nuadibú, que devino en los meses subsiguientes en nuevas oleadas con origen en diversos puntos de la costa occidental de África. Así, en el mes de mayo de 2005 se interceptaron en Canarias a 218 inmigrantes ilegales. En 2006, durante el mismo periodo, se interceptaron 4.792. El 99% de lo irregulares detenidos eran subsaharianos y de éstos el 80% de Senegal; con un incremento cada vez mayor de los procedentes de los países vecinos: Malí, Gambia, Guinea Bissau y Guinea Conakry con una enorme población de jóvenes ansiosa por abandonar sus tierras para labrarse un futuro en territorio Europeo. Se trata de un flujo que ha crecido mes tras mes: los interceptados en mayo de 2006 fueron más de la mitad de detenidos en Canarias desde enero del mismo año (8.949). El año 2005 en igual periodo fueron interceptados 1.471 irregulares. El fenómeno no se detuvo y continuó en junio de 2006 con cifras similares y alarmantes, con una perspectiva realmente inquietante. En 2005 la cifra de inmigrantes ilegales llegada a Canarias ascendió a 4.767 y fue de 31.678 en 2006<sup>42</sup>. De los datos anteriores se colige que la situación actual es de verdadera crisis, no sólo en Canarias y España en su conjunto, sino en toda la Unión Europea<sup>43</sup>. No se puede obviar ni olvidar la enorme dificultad que representa la repatriación de los irregulares subsaharianos, que una vez alcanzan territorio europeo, caso de no ser repatriados, pueden continuar su viaje a cualquier otro país de la UE.

La Guardia Civil se anticipó notablemente a los acontecimientos, si bien la realidad acabó superando todas las perspectivas iniciales. Así la acción del Cuerpo se concretó previamente a través de proyectos como el SEA HORSE aprobado por el Programa AENEAS, para la realización de patrullas mixtas conjuntas con Marruecos, y la formación del futuro Servicio Marítimo de la Gendarmería Mauritana; y el Proyecto ATLANTIS aprobado por el Programa ARGO, para la ejecución de patrullas marítimas conjuntas con Mauritania en sus aguas territoriales.

Los proyectos en los que ha intervenido e interviene la Guardia Civil han revelado que la política más eficaz no consiste en interceptar a los irregulares a su llegada a territorio europeo; sino en impedir su salida desde las costas africanas, y no solo por razones estrictamente policiales, también por razones humanitarias. La cifra de inmigrantes fallecidos tratando de alcanzar las costas europeas es negra en sus dos vertientes: la que desconoce el número real, sin duda muy elevado, y la trágica que golpea nuestras conciencias.

---

<sup>42</sup> Fuente: Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2006. Vid.: [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)

<sup>43</sup> [www.telegraph.co.uk](http://www.telegraph.co.uk). *This is Europe's problem too, says Madrid*. 19/05/2006  
<http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2006/05/19/wspain19.xml&sSheet=/news/2006/05/19/ixnews.html>

Las patrullas conjuntas hispano-marroquíes, en el marco del proyecto SEA HORSE, junto a Las patrullas marítimas hispano-mauritanas realizadas, en el marco del Proyecto Atlantis, han contribuido a disminuir la presión del flujo inmigratorio en esa ruta. Se hacía necesario reforzar con urgencia los dispositivos de vigilancia en la zona, y aumentar la cooperación con los países concernidos, especialmente con Mauritania, país actor principal en la ruta atlántica de la inmigración. También en Mauritania existe una vía terrestre desde el Sahara Occidental que atraviesa el muro de defensa contra el POLISARIO construido por Marruecos llega a la ciudad costera de Nuadibú. En su puerto se apiñan más de 3.000 cayucos prestos para conducir a los inmigrantes ilegales hacia Canarias<sup>44</sup>. No obstante, la presión ejercida por las autoridades de Mauritania ha hecho que junto a la ruta mauritana emerja un nuevo derrotero Sur desde Senegal, Gambia y Guinea Bissau. En la ciudad de Saint Louis, cruzada por el río Senegal hay centenares de cayucos susceptibles de ser usados en actividades de transporte de inmigrantes. La ciudad es un importante puerto pesquero. La mayoría de los cayucos de pesca atracados en su puerto superan los 20 m. de eslora, lo que les hace particularmente aptos y capaces de realizar la derrota de cabotaje hasta Canarias siguiendo la costa de Mauritania. Muchos subsaharianos recalán en Nuadibú para afrontar el último y más peligroso trayecto del viaje. No obstante, las autoridades mauritanas sospechan de la existencia en sus costas de lugares de aprovisionamiento a los cayucos que zarpan de Senegal. El punto principal de origen de los cayucos que tratan de arribar a las islas Canarias radica en Guet Ndar, barrio pesquero de Saint Louis. Allí muchos pescadores venden muy caros sus cayucos pesqueros a los inmigrantes que intentan hacer la ruta a Canarias. Hay dos lugares particularmente aptos para interceptar a los Cayucos, el primero se encuentra alrededor de Saint Louis, en Senegal. El segundo en la zona de Cabo Blanco.

Para evitar que los cayucos zarpen desde el puerto de Nuadibú y sus playas aledañas, se hace necesario el control tanto de la bahía de Nuadibú, como de la costa Sur del país desde el cabo d'Arguin al cabo Timiris, donde las condiciones para esconder y aprovisionar a los cayucos son muy favorables. Además muchos de los cayucos procedentes de Senegal atraviesan estos lugares. Mauritania no dispone de medios para llevar a cabo el control de su costa. Por ello, en el marco de colaboración establecido con este país africano, España le donó en la segunda mitad de 2006 cuatro patrulleras para facilitar esta labor; pero mientras Mauritania no dispusiera de tripulantes adiestrados para navegar las patrulleras, la Guardia Civil, después del éxito del Proyecto Atlantis, ha colaborado con las autoridades de Mauritania con una patrullera del Servicio Marítimo para combatir las rutas de los cayucos desde su mismo origen.

El proyecto CABO BLANCO comenzado a inicios de 2007 persigue como fin mejorar el control y vigilancia de la frontera marítima de la EU, que es uno de los objetivos específicos del Programa ARGO 2005. Al mismo tiempo responde a otra de las prioridades de la Comisión Europea, cual es la participación práctica de un tercer país en el proyecto. La Agencia Europea de Fronteras, consciente del problema, ha organizado en cooperación con la Guardia Civil y el Ministerio del Interior español las operaciones conjuntas LIFEGUARD y HERA II para cubrir la vigilancia de las costas de Senegal y Mauritania. Para optimizar los recursos, los medios empleados en la operación conjunta CABO BLANCO, son coordinados por la Agencia Europea

---

<sup>44</sup> Fuente: Jefatura Fiscal y de Fronteras.

de Fronteras. El Proyecto CABO BLANCO da continuidad a las acciones de colaboración entre España y Mauritania que comenzaron con el Proyecto ATLANTIS.

El valor intrínseco del proyecto reside en la colaboración de las autoridades de Mauritania, que no olvidemos es país de partida de muchos inmigrantes subsaharianos, y en el despliegue en aguas mauritanas de Fuerzas de Vigilancia de Fronteras de un país de la Unión Europea, en este caso del Servicio Marítimo de la Guardia Civil. La importancia de esta nueva situación radica en que la lucha contra la inmigración ilegal se desarrolla en el propio país de origen, y no en aguas de los países europeos, donde en muchas ocasiones es imposible impedir el arribo de inmigrantes o su devolución por la carencia de acuerdos de readmisión con los países de origen de aquéllos. La ejecución de patrullas conjuntas en las aguas del Atlántico comprendidas entre Mauritania y Canarias es crucial para contener y disuadir los masivos embarques de inmigrantes. La base de operaciones de las acciones de resguardo radica en el puerto mauritano de Nuadibú, donde tiene su base la patrullera de la Guardia Civil. La patrullera, bajo pabellón español, embarca una tripulación mixta hispano-mauritana de efectivos de la Guardia Civil y de la Gendarmería Mauritana. Para esta misión se destacó a la patrullera “Río Duero” del Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

Al igual que en los proyectos SEA HORSE y ATLANTIS, la importancia y el valor añadido del proyecto CABO BLANCO reside en un nuevo enfoque más eficiente de la política inmigratoria: no se trataría tanto de interceptar a los inmigrante cuando llegan a suelo europeo; sino en prevenir su partida, tanto por razones policiales como humanitarias.

## **CONCLUSIONES**

La evolución de la inmigración irregular a partir de 2006 ha estado marcada por las consecuencias de los saltos masivos ocurridos en los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla en septiembre y octubre de 2005. Estos hechos provocaron una mayor colaboración de las autoridades marroquíes y el consiguiente desplazamiento, desde el otoño de 2005, de los flujos de inmigrantes subsaharianos hacia las costas occidentales africanas, más al Sur del Sahara Occidental.

En un principio fueron las costas de Mauritania, en la zona de Nuadibú y Nuackchott, los puntos de salidas de embarcaciones: los cayucos, distintos a las pateras en cuanto a tamaño y tipo de construcción. Las medidas adoptadas para frenar este aumento exponencial de llegadas a las Islas Canarias, como la implementación de los proyectos ATLANTIS, SEA HORSE, CABO BLANCO y las medidas de colaboración con Mauritania, produjeron una reducción temporal en el aluvión de llegadas que, a mediados de 2006, volvió a incrementarse con arribadas de inmigrantes procedentes, ya no sólo de las costas mauritanas, sino desde las costas de Senegal, Gambia y Guinea Bissau.

Los esfuerzos de España, de los países africanos con los que colabora y de FRONTEX por frenar los puntos de salida de los inmigrantes han ocasionado que las mafias hayan trasladado más al sur su lugar de operaciones<sup>45</sup>. Gambia, la zona senegalesa de Casamance,

---

<sup>45</sup> Hasta octubre de 2007 habían alcanzado las costas canarias cerca de 10.000 inmigrantes irregulares, frente a los 30.000 que lo habían hecho en las mismas fechas de 2006. (Jefatura Fiscal y de Fronteras).

Guinea Bissau y Guinea Conakry, son ahora los puntos elegidos<sup>46</sup>. Lo cierto es que las mafias han encontrado, en las costas africanas, puntos cada vez más alejados para emprender el viaje hacia Canarias. Esto ha acentuado considerablemente el riesgo de un viaje de por sí ya peligroso. No sólo se han acrecentado los puntos de salida de las embarcaciones con inmigrantes desde África; sino que se han ampliado los puntos de arribada de los cayucos a las islas más occidentales: Hierro, Gomera y, sobre todo, Tenerife y Las Palmas, menos afectadas tradicionalmente por la llegada de inmigrantes. Los datos indican un importante aumento de la presión migratoria y un claro cambio de las rutas de los inmigrantes africanos que pretenden entrar de forma irregular en Europa. Durante el año 2006, 51.062 inmigrantes fueron detenidos en demarcación de la Guardia Civil, frente a los 22.864 detenidos en 2005, lo que supuso un incremento del 123,33 %<sup>47</sup>. Este aumento del número de interceptaciones de inmigrantes irregulares ha roto la tendencia a la baja que se venía produciendo desde el año 2003 y ha batido todos los registros en cuanto a llegadas de inmigrantes irregulares a España por la frontera Sur.

En cuanto a fronteras y líneas de costa, fueron 38.022 los inmigrantes interceptados por la Guardia Civil en el transcurso de 2006, lo que representó un aumento del 222,03% respecto al año 2005 en el que fueron 11.807 los interceptados. El incremento se ha debido fundamentalmente por la evolución de la situación en Canarias. Durante 2006 fueron 29.648 los inmigrantes interceptados en Canarias, con un aumento del 614,06% con respecto a los 4.152 inmigrantes interceptados en las Islas durante 2005. En lo referente a embarcaciones interceptadas por la Guardia Civil: cayucos y pateras, durante 2006 fueron 516, con un incremento del 300% respecto de 2005, en que fueron 172 las embarcaciones interceptadas. La procedencia más representativa de los detenidos por entrada y estancia irregular en las Islas es la de subsaharianos con 28.397, seguida por marroquíes con 1.297. En líneas generales también se ha detectado una tendencia en cuanto a los puntos de entradas de inmigrantes por la frontera Sur en función de su procedencia. Así, los inmigrantes asiáticos que utilizan la ruta africana efectúan la entrada a través de las ciudades de Ceuta y Melilla; los magrebíes y argelinos se dirigen a las costas orientales andaluzas y los subsaharianos se dirigen por mar a Canarias desde Mauritania, Senegal y Sahara Occidental.

Conjuntamente a los, ya mencionados, Proyectos para el control de los flujos migratorios puestos en marcha por el Gobierno español y llevados a cabo en una parte muy significativa por la Guardia Civil, la Unión Europea despliega desde 2006 un dispositivo de FRONTEX en las zonas marítimas aledañas a las costas de partida de las embarcaciones con inmigrantes. Se creó el Centro de Coordinación Regional de Canarias y, también, se implementó un plan de traslados de inmigrantes a la Península, con petición de solidaridad a las distintas Comunidades Autónomas para el traslado y acogimiento de menores inmigrantes no acompañados. Además, el Gobierno español emprendió, con el llamado "Plan África", una ofensiva diplomática en los países de origen de los inmigrantes, sobre todo para firmar acuerdos de repatriación. Se negociaron acuerdos de repatriación con Marruecos, Argelia, Mauritania, Nigeria, Guinea Bissau, Malí, Senegal, Camerún, Cabo Verde y Ghana. Estos países procuraron obtener beneficios económicos en forma de ayudas. Aun así, en 2006, pese a la avalancha de inmigrantes arribados a Canarias y a la empresa diplomática, las repatriaciones sólo

---

<sup>46</sup> ABC, 13.11.2007. *El mar se traga veinte inmigrantes tras naufragar su cayuco en Gambia.*

<sup>47</sup> Fuente: Boletín de Inmigración 2006. Jefatura de Información y Policía Judicial de la Guardia Civil.

aumentaron en un 5,33% con respecto a 2005. Es preciso, también, mencionar que tan solo un año después de haberse acometido un proceso de regularización, el aluvión de llegadas de inmigrantes, desató las críticas de varios países de la UE hacia España por el probable “efecto llamada”. Francia y Alemania fueron los países que lanzaron los reproches más acerbos hacia la política española esgrimiendo que las decisiones individuales de cada país miembro de la UE repercutían en el resto de los países miembros, llegando a significar una amenaza para la seguridad.

## **Propuestas**

El creciente flujo de inmigración ilegal que sufre la Unión Europea, la grave amenaza del terrorismo y la persistencia de los tráfico ilícitos han hecho tomar conciencia a la Unión Europea de la necesidad de mejorar la eficacia de la vigilancia y control de su frontera exterior. Una frontera exterior que tras la instauración de un espacio libertad, seguridad y justicia en la Unión requiere necesariamente una gestión común. Como respuesta a esta necesidad, el Consejo Europeo aprobó recientemente un Plan para la gestión de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea<sup>48</sup> que incluye como objetivos fundamentales la creación de un mecanismo común de coordinación y cooperación operativa, la evaluación común e integrada de los riesgos, la mejora de la formación y el equipamiento de las fuerzas de fronteras, la creación de un cuerpo común de legislación y el reparto de las cargas entre los Estados miembros y la Unión. En este sentido, existe una clara necesidad de reforzar la gestión de las fronteras exteriores marítimas meridionales con el fin de mejorar la capacidad de la Comunidad y sus Estados miembros para tratar situaciones críticas, tales como la afluencia masiva de inmigrantes ilegales. La cooperación con los terceros países, en especial por lo que se refiere a la identificación de personas y el retorno de los inmigrantes ilegales, pero también por lo que se refiere a la cooperación operativa y a los esfuerzos para prevenir la inmigración ilegal, es primordial para una gestión adecuada de las situaciones críticas en las fronteras exteriores. Tal cooperación ya existe, por ejemplo en el contexto de los Acuerdos de Asociación y los planes de acción de la PEV, pero debería ejecutarse, consolidarse y ampliarse en mayor medida.

En el marco de la política de relaciones exteriores de la Unión Europea, FRONTEX debería, basándose en sus análisis de riesgo, proporcionar asistencia técnica para identificar a los terceros países más relevantes a efectos de la cooperación en la gestión de las fronteras exteriores marítimas meridionales, y negociar con estos países, a nivel técnico, acuerdos de trabajo<sup>49</sup>. Las actividades operativas diseñadas para luchar contra la inmigración ilegal, proteger a los refugiados y garantizar una aplicación uniforme del acervo de Schengen en las fronteras exteriores, no pueden considerarse aisladamente, debe entenderse en el contexto más amplio del enfoque global respecto de la migración, donde se incluyen todos los aspectos relacionados con un plan de gestión de la migración.

---

<sup>48</sup> Vid.: Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión Al Consejo y al Parlamento Europeo. *Hacia Una Gestión Integrada de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea*. Bruselas, 7.5.2002. COM (2002) 233 final Vid. <http://eur-lex.europa.eu>

<sup>49</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento (CE) 2007/2004 por el que se crea la Agencia.



España se encuentra en posición de ejercer un liderazgo tanto en el desarrollo práctico de este plan, que fue aprobado precisamente bajo su presidencia, como en la generación de nuevas ideas e iniciativas. El interés de nuestro país en este campo es doble: por un lado, nuestra frontera sur es una de las más sensibles entre las fronteras exteriores de la Unión. Por otro, España debe estar particularmente interesada en un reparto de la carga que supone la vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión de forma que vea compensada de alguna forma el gran esfuerzo que viene realizando.

Para estar en las mejores condiciones de afrontar la nueva situación, España debería de articular una serie de iniciativas e ideas que redundarían en beneficio del propio país, de la Unión Europea y de la Guardia Civil en particular. El Cuerpo de la Guardia Civil debe seguir liderando las acciones e iniciativas que se formulen en este ámbito. La excelencia, sustentada en la experiencia y actuación de la Institución, ha de impulsarla a plantear nuevas propuestas que mejoren el panorama futuro, entre ellas destacaría como las más necesarias e innovadoras:

- I. Culminar, aprovechando la experiencia acumulada por la Guardia Civil en la gestión del Centro de Coordinación Regional de Canarias, la constitución en Madrid de un Centro Nacional de Vigilancia de Fronteras Marítimas, liderado y dirigido por la Guardia Civil, que integre todos los dispositivos de cooperación, coordinación, inteligencia, análisis y seguimiento de la inmigración ilegal<sup>50</sup>.
- II. Impulsar una propuesta concreta de reparto de la carga que estableciera un mecanismo de compensación financiera global por el esfuerzo que los países con frontera exterior realizan en aras de la seguridad y protección de los miembros que carecen de ella.
- III. Proponer el desarrollo de un SIVE a escala europea que incluyera sistemas de detección y comunicación por satélite y que fuera financiado con fondos comunitarios. La experiencia obtenida por nuestro país en este campo podría servir de base para la arquitectura del nuevo sistema a escala europea.
- IV. Proponer la creación de una Unidad multinacional permanente en el área del Estrecho de Gibraltar y Canarias para la lucha contra el narcotráfico y la inmigración ilegal. Esta unidad multinacional debería contar tanto con unidades terrestres como navales y aéreas. A estos efectos, la experiencia obtenida por operaciones tipo ULISES o el Proyecto ALGECIRAS serían de gran utilidad.
- V. España podría liderar la creación de una Guardia de Fronteras Europea, al estilo de lo instaurado con la Gendarmería Europea radicada en Vicenza (Italia), basada en la conjunción de unidades nacionales y que en ningún caso supusiera la creación de una organización de nuevo cuño. Esta idea ya está recogida en el Libro Verde de la Comisión "Hacia una Futura Política Marítima de la Unión" adoptado por la Comisión en junio de 2006<sup>51</sup>.
- VI. La mejora de la gestión de las fronteras exteriores debe hacer un gran énfasis en la coordinación, la integración y la cooperación entre los servicios. Podría estudiarse la creación de unidades multinacionales con carácter temporal, para situaciones de

---

<sup>50</sup> En la fecha de elaboración de esta obra, en 2007, esto no dejaba de ser una mera propuesta de trabajo. Recientemente, la Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, crea los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras. (BOE núm. 215/2008, de 15 septiembre).

<sup>51</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. *LIBRO VERDE Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*. COM (2006) 275 final Bruselas, 7.6.2006.

- crisis, e incluso permanente, como la propuesta para el Estrecho de Gibraltar y Canarias. En ese aspecto, cabe mencionar la iniciativa tomada por FRONTEX para implementar unas herramientas comunes europeas de control de las fronteras exteriores, como la disposición en común por parte de los países de la Unión Europea de recursos materiales (CREATE)<sup>52</sup> y humanos (RABIT)<sup>53</sup>.
- VII.** Para mejorar aún más la vigilancia de las fronteras exteriores marítimas meridionales, debería crearse, siguiendo las recomendaciones de FRONTEX, un sistema europeo común de vigilancia de las fronteras. Este sistema podría centrarse en una primera etapa en las sinergias creadas al unir los sistemas nacionales de vigilancia que se utilizan actualmente en las fronteras exteriores marítimas meridionales. En una segunda etapa, debería sustituir poco a poco a los sistemas nacionales de vigilancia en tierra y en las fronteras marítimas, proporcionando una solución rentable, que incluya por ejemplo una combinación de vigilancia por radar y satélite a nivel europeo.
- VIII.** Una cuestión que urge de un mayor desarrollo y clarificación, es la determinación del puerto más adecuado para el desembarque tras un rescate o interceptación en alta mar, y la cuestión conexas de la asignación de responsabilidades de protección entre los Estados que participan en operaciones de interceptación, búsqueda y rescate, respecto de las personas interceptadas o rescatadas que busquen protección internacional<sup>54</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- AFKAR-IDÉE. (2006, nº 10). *Immigration africaine: l'Europe cherche des solutions*.
- CARDIEL OJER, C. (2007). *La Frontera Exterior: Una Aproximación al Problema de la Inmigración Ilegal*. Madrid: Cuadernos de la Guardia Civil, núm. XXXV.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Hacia una Gestión Integrada de las Fronteras Exteriores de los Estados Miembros de la Unión Europea"*. COM/2002/0233 final. Bruselas, 07/05/2002
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo con vistas al Consejo Europeo de Tesalónica relativa al desarrollo de una política común en materia de inmigración ilegal, trata de seres humanos, fronteras exteriores y retorno de residentes ilegales*. Diario Oficial de la Unión Europea 23/33. 27/01/2004
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión. Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea*. COM (2006) 733 final. Bruselas, 30/11/2006
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*. COM(2004) 401 final, Bruselas, 02/6/2004.

---

<sup>52</sup> CREATE, Central Record of Available Equipment.

<sup>53</sup> RABIT, Rapid Border Intervention Teams.

<sup>54</sup> Aunque el Convenio SOLAS recoge estas eventualidades, todos recordamos los lamentables sucesos de la negativa de las autoridades de Malta y las reticencias de Libia al desembarco de decenas de inmigrantes rescatados por pesqueros españoles de una muerte segura en aguas jurisdiccionales de esos países.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *LIBRO VERDE Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*. COM (2006) 275 final Bruselas, 07/6/2006.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia*. COM (2005) 184 final, Bruselas, 10/05/2005

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Conclusiones de la Presidencia. Bruselas, 15 de julio de 2005 (19.07) (OR. fr) 10255/1/05 REV1

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Conclusiones de la Presidencia. Bruselas, 15, 16 diciembre 2005. 15914/1/05 REV 1

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Consejo Europeo de Sevilla 21, 22 junio 2002. Conclusiones de la Presidencia*. Consejo de Europa 13463/02. Bruselas, 24/10/2002

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Propuesta de Plan Global para la Lucha contra la Inmigración Ilegal y la Trata de Seres Humanos en la Unión Europea*. Diario Oficial C 142 de 14/06/2002

DE LA VILLA DE LA SERNA, S. (2006). *El Consejo Europeo de Bruselas. Enfoque global de la migración*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 62.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL. *Boletín de Inmigración 2006*. Jefatura de Información y Policía Judicial de la Guardia Civil.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL. Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil.

DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL. Servicio Marítimo de la Guardia Civil.

FISACALÍA GENERAL DEL ESTADO. *Memoria de la Fiscalía General del Estado 2006*.

KHACHANI, M. (2006). *La Emigración Subsahariana: Marruecos como Espacio de Tránsito*. Barcelona: Fundación CIDOB.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Anuario Estadístico de Inmigración 2006*.

## **ARTÍCULOS DE PRENSA**

ABC. *El mar se traga veinte inmigrantes tras naufragar su cayuco en Gambia*. 13/11/2007

ARTEAGA, F. *Las Operaciones de Última Generación: El Centro de Coordinación Regional de Canarias*. Real Instituto Elcano. 17/05/2007

INTERNATIONAL HERALD TRIBUNE. *Africa and Middle East. Senegal a new point of departure. Migrants to Europe setting off from coast*. 26/05/2006.

MORÉ, I. *La Sima entre Canarias y la Costa de los Cayucos*. El País, 29/04/2007

NEW YORK TIMES. *Morocco Said to Abandon Hundreds of Migrants in Desert*. 14/10/2005

RICKARD SANDELL (2005). *Were they Pushed or did they Jump? The Rise in Sub-Saharan Immigration*. Real Instituto Elcano. 03/11/2005.

TELEGRAPH. *This is Europe's problem too, says Madrid*. 19/05/2006

THE FINANCIAL TIMES. *Migrants perish at sea as Africans risk all to reach Europe via the Canaries*. 18/03/2006

**PÁGINAS WEB**

[http://ec.europa.eu/justice\\_home](http://ec.europa.eu/justice_home)  
<http://eu.eu.int/euDocs>  
<http://eur-lex.europa.eu>  
<http://europa.eu/generalreport>  
<http://europa.eu/scadplus>  
<http://extranjeros.mtas.es>  
<http://mugakmed.efaber.net>  
<http://noticias.juridicas.com>  
[www.20minutos.es](http://www.20minutos.es)  
[www.abc.es](http://www.abc.es)  
[www.afrol.com](http://www.afrol.com)  
[www.gobcan.es](http://www.gobcan.es)  
[www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)  
[www.diplomatie.gouv.fr/es](http://www.diplomatie.gouv.fr/es)  
[www.elmundo.es](http://www.elmundo.es)  
[www.elpais.com](http://www.elpais.com)  
[www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)  
[www.ft.com](http://www.ft.com)  
[www.iht.com](http://www.iht.com)  
[www.mae.es](http://www.mae.es)  
[www.mgar.net](http://www.mgar.net)  
[www.mir.es](http://www.mir.es)  
[www.mtas.es](http://www.mtas.es)  
[www.nytimes.com](http://www.nytimes.com)  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)  
[www.telegraph.co.uk](http://www.telegraph.co.uk)

**Juan Fernando Rojo Esteban**  
**Teniente de la Guardia Civil**

# Delitos relacionados con el Dopaje en el Deporte

## INTRODUCCIÓN

El dopaje es un fenómeno muy presente en la sociedad actual, directamente relacionado con el afán permanente del ser humano por superar sus limitaciones físicas mediante el recurso a fórmulas o sustancias alternativas que le permitan alcanzar de manera artificial lo que naturalmente no puede conseguir.

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, dopar es «[...] *administrar fármacos o sustancias estimulantes para potenciar artificialmente el rendimiento* [...]». No es difícil, de acuerdo con esta definición, encontrar en la sociedad, extraordinariamente competitiva y donde el reconocimiento social y la fama dependen en gran medida del éxito personal y profesional, supuestos de dopaje en las situaciones más cotidianas. Pensemos en el recurso a las anfetaminas por parte de los estudiantes, la utilización de fármacos para rendir más en el ámbito profesional, para resistir mejor a la fatiga, para estimular las capacidades sexuales, o el uso de sustancias y productos para mantenerse joven o para la consecución de un físico ajustado a los cánones de belleza contemporáneos.

Ahora bien, es en el deporte, donde la competitividad y la confrontación con el rival o rivales es más evidente y la necesidad de triunfar más acuciante, el ámbito en el cual el fenómeno del dopaje ha tenido y tiene su mayor incidencia. Si puede afirmarse que practicar ejercicio de forma habitual es una forma de preservar la salud, probablemente pueda cuestionarse muy seriamente que la práctica del deporte, al menos del deporte de alta competición, sea en la actualidad sinónimo de salud. Duda que se suscita porque, desde hace algún tiempo, en el ámbito de la competición deportiva se están desarrollando determinadas prácticas que tienen como objeto conseguir una mejor forma física, lo que a su vez genera un mayor rendimiento permitiendo al deportista competir en mejores condiciones que sus rivales.

Transcribiendo de la exposición de motivos del Plan Integral de Lucha contra el Dopaje en el Deporte: “Un deporte manchado por el dopaje pierde todos los atributos positivos y su idoneidad para influir en el desarrollo y formación integral de las personas, en especial de los adolescentes y jóvenes, que conforman la futura ciudadanía de una sociedad democrática. El dopaje comporta aceptar el triunfo de la trampa y el engaño, destruyendo así la capacidad del deporte para ser un influyente espejo social en el que se miran sucesivas generaciones de adolescentes para aprender a ganar, a perder, a tener coraje, a ser leales y solidarios, a superarse ante la adversidad”.

Estas conductas no suponen ninguna novedad, en 1866 se registra el primer caso mortal por *doping* al fallecer el ciclista galés Linton durante la París-Roubaix por tomar estupefacientes; en las olimpiadas de 1904 el maratoniano Thomas Hicks estuvo a punto de fallecer por utilizar una mezcla de Brandy y estricnina; en 1967 se produjo el fallecimiento del ciclista Tom Simpson en pleno Tour de Francia en la cumbre del Mont Ventoux por consumo de anfetaminas. Pero es cierto, que últimamente se tiene la impresión de que han proliferado estas conductas, justificadas en muchos casos por la necesidad de los clubes y patrocinadores de rentabilizar las enormes inversiones realizadas, de tal manera que la situación se ha vuelto muy preocupante. La sombra del fraude y del juego sucio planea constantemente sobre el deporte de élite, que parece que ha dejado de ser el reino del juego limpio y de la sana competición convirtiéndose en un espectáculo de masas y en un negocio que mueve miles de millones en cada temporada.

En estas circunstancias, los valores inspiradores del movimiento olímpico (la amistad, la solidaridad y la lealtad deportiva) han pasado a un segundo plano y el triunfo, incluso a través de cualquier medio, se ha convertido en lo primordial. Ha sido precisamente

en las últimas décadas cuando el fenómeno del dopaje ha adquirido un mayor protagonismo y cuando se han conocido los casos más notables de «*doping*» (Ben Johnson, Diego Armando Maradona, Javier Sotomayor, Florence Griffith, entre otros). Muy particularmente, los hechos y revelaciones conocidos con ocasión del Tour de Francia de 1998, después de haber sido detenido el masajista de un equipo ciclista participante con gran cantidad de productos dopantes en su vehículo, han marcado un antes y un después en la lucha contra el «*doping*»; habiéndose hecho manifiesta, desde entonces, la necesidad, no ya de evitar el fraude en la competición, sino y esencialmente la de establecer mecanismos idóneos para la adecuada protección de la salud de los deportistas.

Este punto de inflexión, la obligación que tenía España según la Convención contra el Dopaje en el Deporte de la UNESCO, así como el llamado “efecto contagio”, es decir, el hecho de que otros ordenamientos jurídicos de países de la Unión Europea tengan ya incluidos la represión de estas conductas fraudulentas con sanciones penales, han sido las causas principales que han hecho que España haya comenzado a desarrollar su Plan Integral de Lucha contra el Dopaje. Este plan incluye medidas importantes como: la aprobación de una ley contra el dopaje, la modificación del Código Penal mediante el establecimiento de un marco normativo que permita sancionar la conducta de las personas pertenecientes al entorno del deportista que intervengan o propicien el dopaje, la creación de un Grupo de Intervención Policial Antidopaje y la creación de una unidad especializada en la persecución de delitos relacionados con el dopaje en la Fiscalía General del Estado.

De todas estas medidas previstas podemos diferenciar entre las que actualmente han sido llevadas a cabo y desarrolladas y las que todavía no han pasado de la propuesta en el plan. Entre las primeras, se puede destacar la aprobación de la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de Noviembre, de Protección de la Salud y Lucha contra el Dopaje en el Deporte que como medida más innovadora, modifica el Código Penal introduciendo un nuevo artículo que sanciona con pena de prisión de 6 meses a 2 años a quien sin justificación terapéutica, ofrezca, facilite o suministre sustancias o métodos prohibidos para mejorar el rendimiento de los deportistas.

Aunque antes de la introducción de este nuevo artículo, estaba ya recogido el delito contra la salud pública, así como los delitos contra la vida y la integridad física que contemplaban ya algunas de las conductas propias del dopaje, resultaba necesario incorporar al ordenamiento penal tipos delictivos que castigaran conductas no previstas en ese momento, así como prever las sanciones aplicables a cuantas personas del entorno del deportista propicien o intervengan en un caso de dopaje, siempre que resulten ajustadas al principio de proporcionalidad, abordando no sólo la falta de consentimiento en la acción sino también el alcance del consentimiento del deportista que es sometido a estas prácticas.

La razón, es que estas conductas, además de neutralizar o anular los beneficios que proporciona la actividad deportiva, lo cual se castiga a través de las sanciones administrativas, constituyen un riesgo cierto para la salud al apartarse de los cauces, garantías y previsiones legales que regulan su adecuada y correcta comercialización, tratamiento, dispensación o administración.

Derivado de este punto se aprueba también la Ley 29/2006, de 26 de Julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios para regular el cauce legal que tienen que seguir los medicamentos y productos sanitarios para que los pacientes los reciban y utilicen de forma adecuada a sus necesidades clínicas, en las dosis precisas según sus requerimientos individuales, durante el período de tiempo adecuado, con la información para su correcto uso y al menor coste posible. Esto es debido a que la mayoría de las sustancias recogidas en la Lista de sustancias y métodos prohibidos son principios activos de formas farmacéuticas autorizadas y comercializadas, que se pueden encontrar en el mercado legal español, y por lo tanto, la manera de regular el tráfico de sustancias

dopantes y el acceso que tienen los deportistas para usar estas sustancias con fines no terapéuticos, es la de regular la comercialización de los medicamentos.

El hecho, por tanto, de que las sustancias que necesitan los deportistas para doparse sean en su gran mayoría medicamentos, hace que éstos se tengan que ajustar para conseguirlos legalmente, a las restricciones existentes para la dispensación de estas formas farmacéuticas dentro de los canales legalmente autorizados. Estas restricciones variarán según el tipo de medicamento al que nos estemos refiriendo: de dispensación bajo receta médica, de dispensación bajo orden hospitalaria... pero el denominador común de todas ellas es que uno de los requisitos es padecer la enfermedad determinada que necesita para su curación del medicamento correspondiente.

En consecuencia, un deportista no puede legalmente acceder a determinados medicamentos utilizados en la práctica del dopaje, porque no cumple los requisitos necesarios para ello (sufrir la enfermedad indicada). Y además, no sólo, la única forma que tiene de llegar a ellos es ilegal sino que necesita, en la mayoría de los casos, un entorno que le facilite y le programe el consumo de estos medicamentos, creándose, por tanto una estructura criminal alrededor del mismo.

Estos desvíos de la cadena legal pueden constituir diferentes infracciones penales, dependiendo del momento de la misma en el que se realicen, como por ejemplo: medicamentos obtenidos mediante importación (delito de contrabando), medicamentos falsificados obtenidos directamente del mercado negro de laboratorios clandestinos (delitos contra la salud pública y delito contra la propiedad industrial), obtenidos de las oficinas de farmacia mediante recetas falsas (delito de falsedad documental y delito de estafa) y de las oficinas de farmacias hospitalarias mediante sustracciones (delito de apropiación indebida).

De esta manera, se puede enlazar un simple positivo en doping con una estructura organizada y delictiva alrededor del mismo que posibilita que se lleve a cabo el dopaje. Ésta es la causa de que sea interesante para las unidades del Cuerpo de la Guardia Civil conocer tanto la legislación que se está creando al efecto, como los tipos delictivos derivados y las estructuras de delincuencia organizada que los realizan, para poder adaptarse a ellos y encontrarse en una posición de lucha eficaz contra los mismos.

Respecto a este punto, la Sección de Consumo y Medio Ambiente (SECOMA) de la Unidad Central Operativa (UCO) es la responsable en la lucha contra los delitos farmacéuticos en la Guardia Civil. En España, existe otra unidad similar en el Cuerpo Nacional de Policía que es el Grupo de Consumo y Medio Ambiente dentro de la Unidad de Delincuencia Especializada y Violenta (UDEV) en la Comisaría General de Policía Judicial. La investigación Operativa de este tipo de delitos de los que se está hablando sería similar a la de los delitos contra la salud pública en el caso de los medicamentos atendiendo, también, a las ramificaciones que se puedan originar respecto de otras infracciones que se lleven a cabo. Pero es cierto, que para llevar a cabo este tipo de investigaciones concretas sobre el dopaje, se necesitan conocimientos específicos sobre la materia en cuestión para poder abordarlas de una manera eficaz.

El SECOMA ha salvado este obstáculo realizando en 2006 la mayor operación contra el dopaje en el deporte en España, la "Operación Puerto". La investigación se inició a partir del positivo por dopaje de Roberto Heras en febrero de 2006 y llevó directamente hasta una organización que proveía de medicamentos y sustancias dopantes a equipos deportivos profesionales y deportistas de élite.

El carácter internacional que se deriva de una red de favorecimiento del dopaje hace que sea imprescindible conocer la forma de actuación y la legislación de otros países como Francia, Estados Unidos o Italia entre otros. Esto se debe a que en muchos casos, será necesaria la colaboración de las unidades policiales competentes en este tipo de delitos en dichos países.

Por lo tanto, a continuación se van a desarrollar los aspectos expuestos anteriormente para poder dar una visión de conjunto de donde se enmarca la práctica del dopaje dentro de las funciones encomendadas a la Guardia Civil y la forma en que ésta las lleva a cabo.

## **MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 10/1995, DE 23 DE NOVIEMBRE, DEL CÓDIGO PENAL**

El cambio que se ha producido en la propia concepción del deporte junto con el aumento de los denominados “positivos” ha supuesto un punto de inflexión en la política legislativa. Si hasta este momento y centrándonos únicamente en España, se había seguido para la represión de estas conductas fraudulentas, un modelo de sanción exclusivamente administrativa, poco a poco se han ido alzando las voces que reclaman el auxilio del Derecho penal para castigarlas. Este cambio en la política legal, ahora ya criminal, además de por la reiteración de esta clase de conductas, ha podido venir motivada por lo que podría llamarse el “efecto contagio”, debido a que otros ordenamientos jurídicos de países de la Unión Europea han criminalizado alguna de estas conductas<sup>1</sup>.

A estos cambios producidos en el “mundo del deporte”, podemos añadir otro elemento que avala el cambio de la orientación legal, la constatación de que en ámbitos ajenos al deporte de competición se está haciendo un uso abusivo y peligroso de sustancias que permiten a quienes las consumen alcanzar un mayor desarrollo físico, de carácter más bien estético, que el que se conseguiría simplemente entrenando. Detectar el consumo que se realiza, normalmente en los gimnasios, de anabolizantes y hormonas sin control médico alguno, ha hecho saltar las alarmas de la sanidad pública.

Esta presión interna e internacional ha llevado al legislador a crear un nuevo delito que, se ha ubicado entre los delitos contra la salud pública. El Proyecto del Plan de Lucha contra el Dopaje de 11 de febrero de 2005 ya anunciaba la “Reforma del Código Penal para el tratamiento punitivo del entorno del deportista que incite al dopaje” en su apartado de Reformas Legislativas<sup>2</sup>. Pero es la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y Lucha contra el Dopaje en el Deporte, la que en el Título III “De la tutela penal de la salud pública en actividades relacionadas con el dopaje en el deporte” introduce un nuevo artículo 361 bis en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, con la siguiente redacción:

“1. Los que, sin justificación terapéutica, prescriban, proporcionen, dispensen, suministren, administren, ofrezcan o faciliten a deportistas federados no competitivos, deportistas no federados que practiquen el deporte por recreo, o deportistas que participen en competiciones organizadas en España por entidades deportivas, sustancias o grupos farmacológicos prohibidos, así como métodos no reglamentarios destinados a aumentar sus capacidades físicas o a modificar los resultados de las competiciones que por su contenido, reiteración de la ingesta u otras circunstancias concurrentes, pongan en peligro la vida o la salud de los mismos, serán castigados con las penas de prisión de seis a dos años, multa de seis

---

<sup>1</sup> Cabe citar a Italia y a Francia entre los más próximos. Por ejemplo, en este último país, en el Código de Salud Pública, en su capítulo tercero, se prevé la imposición de sanciones de carácter penal para quienes prescriban, cedan ofrezcan o administren a un deportista algunas de las sustancias o procedimientos prohibidos. La pena que se impone es la de prisión de cinco años y multa de 75.000 euros (art. L3633-3).

<sup>2</sup> Este Plan fundamenta esta decisión en que “la lucha contra el dopaje en el deporte hace necesario adoptar un criterio de política criminal que, por una parte, potencie la investigación de las conductas prohibidas y mejore los resultados de las medidas represivas contra el dopaje en el deporte, y que, por otra parte, ofrezca un tratamiento punitivo adecuado para sancionar la conducta de las personas pertenecientes al entorno del deportista que intervengan o propicien el dopaje y/o el tráfico ilegal, distribución y venta de sustancias prohibidas”.



a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio, de dos a cinco años.

2. Se impondrán las penas previstas en el apartado anterior en su mitad superior cuando el delito se perpetre concurriendo alguna de las circunstancias siguientes:

1º Que la víctima sea menor de edad.

2º Que se haya empleado engaño o intimidación.

3º Que el responsable se haya prevalido de una relación de superioridad laboral o profesional.”

Este nuevo artículo tiene como finalidad, según se indica en la propia Exposición de Motivos, “castigar al entorno del deportista y preservar la salud pública, gravemente amenazada por la comercialización y dispensación sin control de productos carentes de garantía alguna y dañinos para la salud”.

De la redacción de este artículo hay que destacar, en primer lugar, que de cara a la punición de estas conductas se deja claro que los deportistas quedan excluidos como posibles autores del delito. Se pretende castigar a quienes integran el llamado “entorno del deportista”. En segundo lugar, los productos o sustancias que se mencionan en el tipo son las que componen la lista elaborada por el Consejo Superior de Deportes, es decir, la conducta coincide, parcialmente con la acción del dopaje deportivo y, en tercer lugar, los posibles sujetos afectados por ésta son los deportistas que compiten en eventos deportivos organizados en España, los deportistas federados que no compiten y todas aquellas personas que practiquen el deporte por recreo, a lo que se añade, reforzando esta idea, que la finalidad de la ingesta sea aumentar artificialmente la capacidad física o modificar el resultado de las competiciones.

## **Comentario del artículo 361 bis**

### **A. Los Sujetos del Delito**

Dos van a ser los tipos de sujetos implicados en esta actividad delictiva, de un lado, el autor, que puede ser cualquier persona, ya que es un delito común, y de otro lado, los sujetos afectados por la conducta, los deportistas.

#### **o El autor del delito**

En este delito la sanción penal sólo recae en lo que se denomina el “entorno del deportista”, es decir, en aquellas personas que faciliten a éste, de algún modo, el consumo de determinadas sustancias y que son quienes normalmente se encargan de supervisar y cuidar su estado físico, entrenadores, masajistas, fisioterapeutas, médicos, etc..., quedando el deportista excluido del ámbito de la tipicidad y exento de cualquier pena.

Por este motivo se ha optado por la construcción de un tipo común. Cualquier persona puede ser autora del delito, lo que evita que haya que redactar una descripción de cada uno de los posibles autores del hecho y por lo tanto dar lugar a lagunas de punibilidad.

#### **o Los Deportistas**

Elemento relevante de esta conducta delictiva es el de los sujetos que se ven directamente afectados por la conducta típica: los deportistas. El legislador ha optado por utilizar el concepto más amplio posible de deportista, incluyendo en el tipo no sólo a los que se encuentran federados en cualquiera de sus modalidades de competitivos o no, sino

también a los no federados que practican deporte por afición y sin intención de competir. Además de éstos también deben incluirse en el ámbito típico los deportistas que compiten en competiciones organizadas en España por entidades deportivas, entendiendo que, independientemente de la nacionalidad que ostenten, se verán afectados por la conducta típica, es decir, ofrecer o facilitar una sustancia prohibida a un deportista extranjero en el seno de una competición organizada en España, constituirá, siempre y cuando se cumplan los restantes requisitos, un delito del art. 361 bis.

## B. La Conducta Típica

A la hora de describir la conducta típica se ha optado por utilizar una técnica descriptiva con la finalidad de abarcar todo el abanico de conductas punibles, pero esto puede producir el olvido de alguna de las posibles formas de comisión como por ejemplo, la de “elaboración” o la “tenencia”.

Respecto a la elaboración parece innecesario, ya que la mayoría de las veces se trata del suministro de fármacos conocidos y cuya adquisición en una farmacia o en un establecimiento debidamente autorizado es completamente legal. Estas sustancias se convierten en ilícitas cuando se administran de determinada manera o en determinadas dosis para “aumentar la capacidad física del deportista” ocasionando además un peligro para la salud. Pero esto no quita que puedan darse supuestos de elaboración que al no estar específicamente previstos y al no encuadrarse en otros delitos contra la salud pública (por ejemplo cuando el producto elaborado no pueda conceptuarse como droga)<sup>3</sup> serían impunes.

Por otro lado el acto de tenencia de las sustancias prohibidas del art. 361 bis no debe incluirse como tipicidad penal, ya que la mayoría de las sustancias prohibidas pueden conceptuarse como medicamentos, en algunos casos, de uso común. Sería como criminalizar a quienes tienen un botiquín en su casa. Si bien habría que tener en cuenta, al igual que sucede en otros delitos contra la salud pública, la cantidad o el número de sustancias almacenadas.

- Sustancias o grupos farmacológicos prohibidos y métodos no reglamentarios que pongan en peligro la vida o la salud de los deportistas.

Para comprobar si nos encontramos ante sustancias y grupos farmacológicos prohibidos o bien ante métodos no reglamentarios, se debe acudir a la lista elaborada por el Consejo Superior de Deportes (CSD) que se confecciona siguiendo las pautas y principios establecidos por el Código Mundial Antidopaje. Dicha lista se publica en el BOE mediante resolución de la Presidencia del Gobierno y se revisa con periodicidad anual.

En este tipo de sustancias, los términos de ilicitud y nocividad no tienen porqué estar relacionados. Su ilicitud en el ámbito deportivo no viene dada por su nocividad ni por el peligro que pueda causar a la salud de quien las ingiere. Su ilegitimidad va asociada básicamente, al fraude que puede cometerse con su ingesta, pues la finalidad de quien las consume es conseguir un mayor rendimiento en la competición, lógicamente en detrimento de los otros participantes. De ahí que cuando se habla de sustancia prohibida no puede

---

<sup>3</sup> Artículo 359 del Código Penal: “El que, sin hallarse debidamente autorizado, elabore sustancias nocivas para la salud o productos químicos que puedan causar estragos, o los despache o suministre, o comercie con ellos, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses, e inhabilitación especial para profesión o industria por tiempo de seis meses a dos años”.

Artículo 368 del Código Penal: “Los que ejecuten actos de cultivo, elaboración o tráfico, o de otro modo promuevan, favorezcan o faciliten el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o las posean con aquellos fines, serán castigados con las penas de prisión de tres a nueve años y multa del tanto al triple del valor de la droga objeto del delito si se tratase de sustancias o productos que causen grave daño a la salud, y de prisión de uno a tres años y multa del tanto al duplo en los demás casos.

hacerse coincidir su significado con el de sustancia nociva. Algunas son nocivas, no *per se*, sino por la reiteración o por las dosis abusivas de su ingesta, otras no presentan nocividad alguna, simplemente son capaces de aumentar el rendimiento físico de un sujeto, sin causar perjuicio alguno a la salud.

- Aumentar la Capacidad Física

La finalidad de la ingesta de sustancias o la utilización de métodos no reglamentarios tiene que ser aumentar la capacidad física del deportista, ahora bien, éste aumento de capacidad no se constituye como el resultado del tipo, sino que es simplemente la tendencia o finalidad de la conducta, ya que el resultado siempre tiene que ser la puesta en peligro de la vida o la salud del mismo.

Cuando la conducta la lleva a cabo un profesional del deporte, la idea central será tener mejores condiciones físicas de cara a su participación en una determinada competición, pero obtenidas de forma fraudulenta, puesto que el mero hecho de obtener una buena condición física no sólo no es ilícito, sino que es una de las finalidades de cualquier entrenador deportivo. Ahora bien, para que pueda sancionarse en el ámbito penal a quien suministre o facilite o propicie este consumo en el deportista, será necesario probar que la misma es susceptible de poner en peligro la salud de éste, pues de lo contrario sólo puede surgir el ilícito administrativo. En consecuencia, facilitar una sustancia o procurar un método antirreglamentario que esté prohibido pero que no es susceptible de poner en peligro la vida o la salud del deportista, no será una acción relevante desde la perspectiva del art. 361 bis.

- Modificar el Resultado de las Competiciones

Ingerir determinadas sustancias para intentar ganar o alcanzar un mejor puesto en una competición deportiva, sí es una conducta que se halla ligada más estrechamente al concepto tradicional del doping. Pero tampoco aquí es necesario que efectivamente se alcance un resultado más ventajoso para el deportista, simplemente se nos indica que la ingesta va encaminada a conseguir un buen resultado deportivo, independientemente de que éste se alcance o no.

### C. Tipo Agravado

Existen en este tipo penal tres supuestos de agravación que permiten imponer la pena en su mitad superior, pero no existe una cualificación especial en los casos de concurrencia de dos de las circunstancias enunciadas. Es posible que el autor del delito se prevalega de la superioridad que le otorga una relación laboral para "obligar" a un menor de edad a realizar la conducta. Se debe deducir por tanto, que la concurrencia de una segunda circunstancia deberá tener, en su caso, los mismos efectos que la de una agravante genérica.

- Que la víctima sea menor de edad

La especial protección de los menores de edad frente a determinadas conductas resulta obvia por no haber alcanzado estos el grado de madurez suficiente. También se presume que en el caso de que los menores hayan prestado su consentimiento, éste no debe ser considerado como válido y seguirán gozando de una protección mayor.

- Que se haya empleado engaño o intimidación

El reconocimiento del engaño en la obtención del consentimiento parece expresar implícitamente que en la conducta básica del primer párrafo existe un consentimiento expreso o implícito del deportista, y así cuando éste haya sido conseguido mediante intimidación o engaño la conducta se verá agravada.

- Que el responsable se haya prevalido de una relación de superioridad laboral

Este supuesto agravado va dirigido especialmente al deportista federado que participa en competiciones, pues es quien se halla ligado de forma contractual con una federación, determinado equipo o club, en el que pueden establecerse relaciones de carácter laboral o profesional. Difícilmente será de aplicación fuera de este ámbito ya que no cabe pensar en relaciones de superioridad laboral o profesional dentro del deporte *amateur* en el que pueden incluirse a los federados no competitivos, y en mayor medida dentro del ámbito del deportista por recreo.

#### D. Las consecuencias jurídicas

La pena prevista en el nuevo art. 361 bis es una pena compuesta en la que se integran una privación de libertad de seis meses a dos años de prisión y multa de seis a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio de dos a cinco años<sup>4</sup>.

Si atendemos a las infracciones de la ley antidopaje que pueden realizar otros sujetos:

Infracciones muy graves:

- Técnicos, jueces árbitros y demás personas con licencia deportiva: inhabilitación temporal para el desempeño de cargos deportivos o privación o suspensión de licencia deportiva o habilitación equivalente durante un periodo de dos a cuatro años y, en su caso multa de 3.001 a 12.000 euros y si en las conductas está involucrado un menor o bien, si éstas se cometen por segunda vez, la inhabilitación para el desempeño de estos cargos será a perpetuidad.
- Médicos y demás personal sanitario de clubes o equipos: privación o suspensión de la licencia federativa durante un período de dos a cuatro años y una multa de 6.001 a 24.000 euros. Cuando incurran en algunas de las conductas previstas en las letras h) e i) del apartado primero del artículo 14 de esta Ley: privación o suspensión de licencia federativa durante un periodo de cuatro a seis años y multa de 3.001 a 12.000 euros. Puede llegarse a la privación de la licencia a perpetuidad, en ambos supuestos, cuando en la conducta se vea involucrado un menor o en los casos de reincidencia.

Para realizar una comparación de este cuadro penológico es necesario acudir al artículo 80 del Código Penal, el cual establece que las penas privativas de libertad no superiores a dos años pueden ser objeto de suspensión por medio de resolución motivada<sup>5</sup>, atendiendo fundamentalmente a la peligrosidad del autor del delito. Por otro lado el art. 88 del mismo Código prevé los supuestos de sustitución de las penas, y así establece que las penas de prisión no superiores a un año pueden ser sustituidas por multa o por Trabajos en Beneficio de la Comunidad, y excepcionalmente también se podrán sustituir por estas mismas penas, la de prisión de hasta dos años de duración a los “reos no habituales, cuando de las circunstancias del hecho y del culpable se infiera que el cumplimiento de aquéllas habría de frustrar sus fines de prevención y reinserción social”.

---

<sup>4</sup> Estas penas son catalogadas por el Código Penal en su art. 33 como menos graves.

<sup>5</sup> Suspensión que sólo afecta a la pena privativa de libertad puesto que el número 3 del art. 80 establece expresamente que la suspensión de la pena no alcanza a la responsabilidad civil derivada del delito o falta cometidos.

A la luz de este panorama general se puede observar que la incriminación de estas conductas no ha supuesto un paralelo incremento punitivo. De un lado, la previsión de la pena de prisión puede quedar eludida bien por la vía de la sustitución por una pena no privativa de libertad o puede ser suspendida su ejecución, incluso en los casos de ser aplicada en su grado máximo (dos años de privación de libertad), evidentemente si se cumplen los requisitos del art. 81 del Código Penal. En cuanto a la cuantía de la pena pecuniaria, si bien es cierto que puede llegar a ser muy superior a la prevista administrativamente<sup>6</sup>, no es menos cierto que difícilmente se aplicará este grado máximo, salvo supuestos de extrema gravedad. Parece, por tanto, que las sanciones no penales que prevé esta Ley son de mayor gravedad, a lo que se puede añadir que también son más fáciles de imponer, puesto que el procedimiento sancionatorio es más ágil que el procedimiento penal (que a su vez es más garantista).

Especial consideración merece la pena de inhabilitación especial, ya que su imposición imposibilita al reo el ejercicio profesional durante el tiempo que estipule la condena –de 2 a 5 años-, y aquí, cuando los autores del delito sean médicos o cualquier persona que ejerza una profesión sanitaria es donde encuentra justificación el recurso al Derecho Penal y donde éste despliega todo su poder coactivo, puesto que las sanciones administrativas generales previstas en la Ley, aunque en algunos casos conllevan la privación a perpetuidad de la licencia federativa, no impide el ejercicio de la profesión fuera del ámbito deportivo. A ello se une que la sanción penal es aplicable a cualquiera que ha cometido la conducta, mientras que en principio sólo podrá aplicarse el contenido sancionador administrativo al personal sanitario que actúe bajo licencia federativa<sup>7</sup>, y no a cualquier persona, pues no puede sancionarse fuera del ámbito de sus competencias.

## **DELITOS RELACIONADOS CON EL DOPAJE EN EL DEPORTE**

La mayoría de las sustancias que recoge la Lista de sustancias y métodos prohibidos, aprobada todos los años por el Consejo Superior de Deportes<sup>8</sup>, son principios activos de formas farmacéuticas autorizadas y comercializadas, que se pueden encontrar en el mercado legal español o internacional.

En el caso del dopaje, los deportistas pueden llegar a necesitar uno, o en la mayoría de las casos, varios medicamentos para realizar diferentes combinaciones entre ellos buscando aumentar al máximo su rendimiento físico disminuyendo los efectos secundarios que éstos producen.

Los medicamentos deben seguir un cauce legalmente establecido desde que son fabricados hasta que llegan a manos del consumidor. La dispensación de estos medicamentos está garantizada con diferentes restricciones (según el tipo al que nos estemos refiriendo) dependiendo de los riesgos que ocasiona para la salud el consumo de los mismos por una persona que no tiene la afección para la que está indicada<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> En el caso de aplicar el grado máximo posible, es decir los dieciocho meses de multa a razón de 400 euros diarios (art. 50.4 CP), efectivamente llegaríamos a la cantidad de 216.000 euros, que superan ampliamente la más grava de las sanciones administrativas que es de 24.000 euros.

<sup>7</sup> Aunque éstos podrán incurrir en responsabilidad disciplinaria y serán sancionados de acuerdo con las respectivas normas de sus Colegios Profesionales.

<sup>8</sup> Resolución de 21 de diciembre de 2006, de la Presidencia del Consejo Superior de Deportes, por la que se aprueba la lista de sustancias y métodos prohibidos en el deporte.

<sup>9</sup> Existe el denominado binomio beneficio-riesgo, que se estudia en todos los medicamentos para darles su autorización. Es decir, que, por ejemplo, la hormona del crecimiento tiene mayores beneficios que riesgos al ser aplicada a personas con deficiencias naturales de esta hormona en su organismo, pero tiene mayor riesgo que beneficio cuando es consumida por personas que no tienen esa falta de hormona o afección determinada.

Consecuencia de lo anterior es, que un deportista no puede legalmente acceder a determinados medicamentos utilizados en la práctica del dopaje, porque no cumple los requisitos necesarios para ello (sufrir la enfermedad indicada). Y además, como se verá a continuación, no sólo, la única forma que tiene de llegar a ellos es ilegal sino que necesita, en la mayoría de los casos, un entorno que le facilite y le programe el consumo de estos medicamentos, creándose, por tanto una estructura criminal alrededor del mismo<sup>10</sup>.

Todos aquellos desvíos de medicamentos que se realicen en su cadena legal constituyen diferentes infracciones penales, que se particularizarán, dependiendo de en que momento de la misma se realicen.

El origen, por tanto, de los medicamentos que puede utilizar un deportista para llevar a cabo el dopaje puede ser:

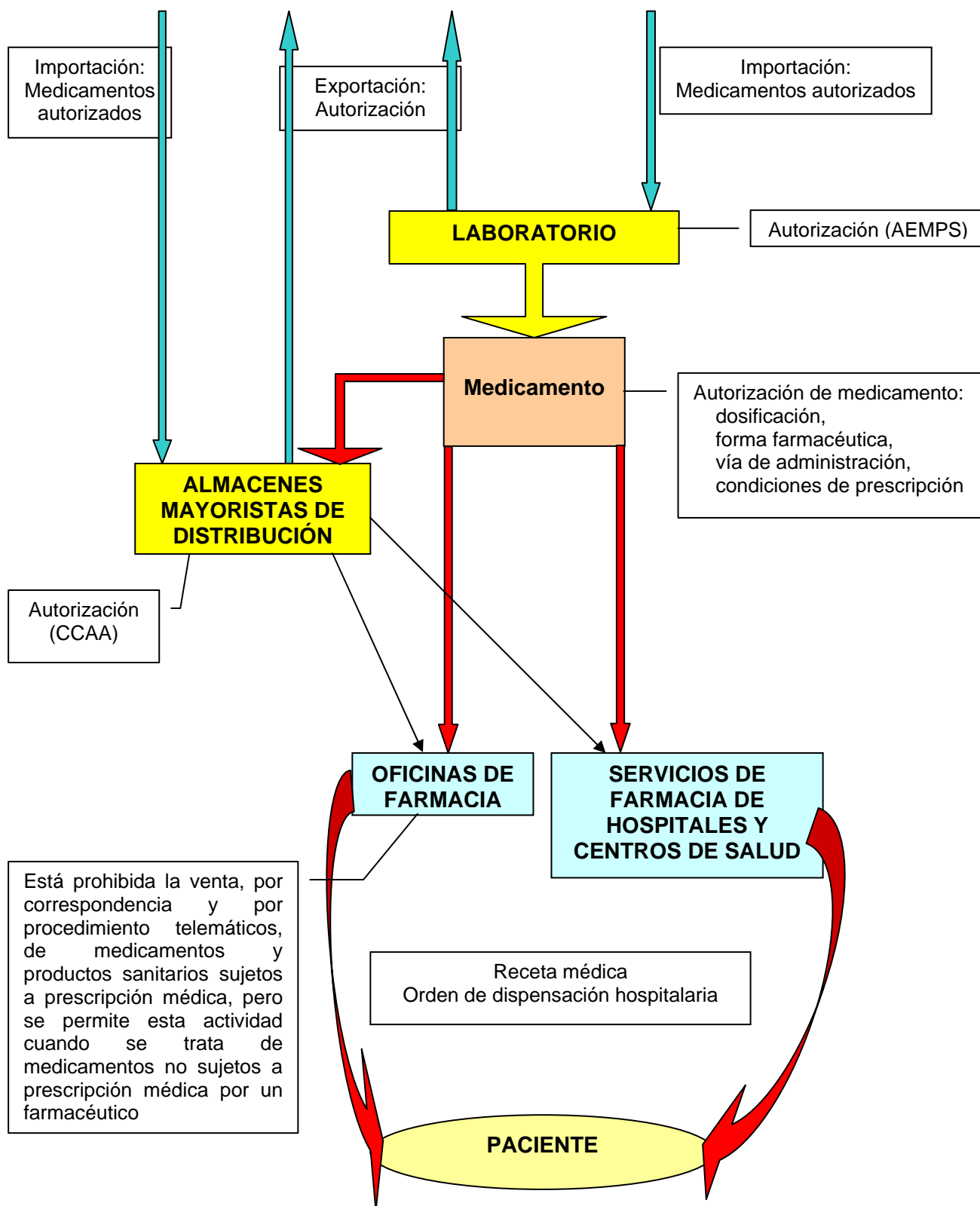
- medicamentos obtenidos mediante importación (delito de contrabando).
- medicamentos falsificados obtenidos directamente del mercado negro de laboratorios clandestinos (delitos contra la salud pública y delito contra la propiedad industrial).
- de las oficinas de farmacia mediante recetas falsas (delito de falsedad documental y delito de estafa).
- de las oficinas de farmacia hospitalarias mediante sustracciones (delito de apropiación indebida).

Para poder explicar estas infracciones se expone a continuación el cauce legal de los medicamentos y seguidamente el desarrollo de los mismos.

### **Cauce legal de distribución de los medicamentos:**

---

<sup>10</sup> Esta determinada actividad del entorno del deportista está ya tipificada en el artículo 361 bis del Código Penal español. Pero normalmente, para llevar a cabo las diferentes acciones y conseguir los diferentes medicamentos están obligados también a llevar a cabo otras infracciones penales.



#### A. Autorización para el establecimiento de laboratorios farmacéuticos

Las personas físicas o jurídicas que se dediquen a la fabricación de medicamentos o a cualquiera de los procesos que puedan estar incluidos en la misma, deben tener autorización previa para ello, que será expedida por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS). También necesitarán esta autorización para la importación

y comercialización de medicamentos e incluso para el supuesto de que el medicamento se fabrique exclusivamente para su exportación.

Estas autorizaciones se inscriben en el denominado Registro unificado de Laboratorios Farmacéuticos que centraliza todos los datos que están obligados a suministrar para el cumplimiento de las obligaciones que impone la legislación del medicamento.

## B. Autorización de medicamentos

Cualquier medicamento elaborado necesitará para poder ser puesto en el mercado, la autorización de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios y la inscripción en el Registro de Medicamentos. Deberán solicitarse otras autorizaciones para cualquier otra dosificación, forma farmacéutica, vía de administración o presentación adicional.

En la autorización del medicamento, la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios deberá determinar sus condiciones de prescripción clasificándolo, según corresponda, en las siguientes categorías:

- Medicamento sujeto a prescripción médica. Podemos encontrar las siguientes subcategorías:
  - Medicamentos de dispensación bajo prescripción médica renovable o no renovable.
  - Medicamentos sujetos a prescripción médica especial.
  - Medicamentos de dispensación bajo prescripción médica restringida, de utilización reservada a determinados medios especializados.
  
- Medicamento no sujeto a prescripción médica.

## C. Comercio exterior

Los laboratorios y almacenes mayoristas que cuenten con la necesaria autorización pueden exportar medicamentos, incluso cuando éstos no cumplan los requisitos necesarios para hacerlo en España, en lo que se refiere a formato o presentación, textos, etiquetado y características de los envases, siempre que se respeten los principios de información a los profesionales y a usuarios. Pero en el caso de que se trate de medicamentos autorizados e inscritos, el exportador lo debe notificar a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.

Con respecto a la importación, sólo se pueden importar medicamentos autorizados e inscritos en el Registro de Medicamentos. Una vez que se encuentran dentro de territorio nacional, su distribución se hará como el resto de los medicamentos: utilizando los canales farmacéuticos establecidos o constituyéndose como almacén mayorista con la necesaria autorización.

Por último, es importante tratar el tema de los medicamentos destinados al tratamiento de viajero, ya que los deportistas, equipos o grupos deportivos y los directivos extranjeros que los representan están obligados, cuando entren en España para participar en una actividad deportiva, a identificar los productos que transportan para su uso, las unidades de los mismos y el médico responsable de su prescripción.

## D. Distribución de medicamentos



La distribución de los medicamentos autorizados debe realizarse a través de almacenes mayoristas o directamente por el laboratorio titular de la autorización de comercialización de los mismos. La función principal de la distribución es el abastecimiento de las oficinas de farmacia y a los servicios de farmacia de los Hospitales y Centros de Salud. En el caso de que esta distribución se realice mediante los almacenes de distribución al por mayor de medicamentos y sustancias medicinales, deberán solicitar la correspondiente autorización de la Comunidad Autónoma donde está domiciliada la empresa, así como comunicar la realización de sus actividades a las autoridades sanitarias de las Comunidades Autónomas donde, no estando domiciliada, tales actividades se realicen.

### **E. Dispensación de medicamentos**

Una vez que las diferentes formas farmacéuticas se encuentran en las oficinas de farmacia, éstas pueden ser dispensadas al público.

La receta médica, pública o privada, y la orden hospitalaria de dispensación, son los documentos que aseguran la existencia de un diagnóstico por parte de un facultativo (médico u odontólogo, que son los únicos profesionales con la facultad para ordenar la prescripción de medicamentos) y la indicación consecuente de un medicamento para el tratamiento de la patología diagnosticada.

La receta médica es el documento normalizado mediante el cual los facultativos médicos u odontólogos legalmente capacitados prescriben la medicación al paciente para su dispensación en las oficinas de farmacia, mientras que la orden hospitalaria de dispensación sirve para la prescripción, por los médicos de los servicios hospitalarios, de los medicamentos que deben ser dispensados por los servicios de farmacia hospitalaria a los pacientes no ingresados.

Estos documentos pueden ser de dispensación renovable y no renovable. En el primer caso, sólo serán válidos para una única dispensación pero en segundo posibilita la dispensación fraccionada del tratamiento, según la pauta y duración establecida por el prescriptor.

Para la prescripción, es indispensable solicitar del paciente la tarjeta sanitaria individual, junto con el documento que permita verificar su identidad y correspondencia con lo indicado en ésta.

La custodia, conservación y dispensación de medicamentos corresponderá exclusivamente:

- A las oficinas de farmacia.
- A los servicios de farmacia de los hospitales, de los centros de salud y de las estructuras de atención primaria del Sistema Nacional de Salud.

## **1. DELITO DE CONTRABANDO**

Si la desviación de los medicamentos utilizados como sustancias dopantes se produce en la importación del medicamento nos encontramos con el delito de contrabando.

Este delito no está incluido en el Código Penal sino que se encuentra incluido en la Ley Orgánica 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión del Contrabando, en su artículo 2 que se transcribe a continuación:

“1. Cometen delito de contrabando, siempre que el valor de los bienes, mercancías o géneros o efectos sea igual o superior a 3.000.000 de pesetas, los que:

- a) Importen o exporten mercancías de lícito comercio sin presentarlas para su despacho en las oficinas de aduanas o en los lugares habilitados por la Administración aduanera. La ocultación o sustracción dolosa de cualquier clase de mercancías a la acción de la Administración aduanera dentro de los recintos o lugares habilitados equivaldrá a la no presentación.
- b) Realicen operaciones de comercio, tenencia o circulación de mercancías no comunitarias de lícito comercio, sin cumplir los requisitos legalmente establecidos para acreditar su lícita importación. [...]

2. También comete delito de contrabando el que, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión, realizare una pluralidad de acciones u omisiones constitutivas, aisladamente consideradas, de infracciones administrativas de contrabando, siempre que el valor acumulado de los bienes, mercancías, géneros o efectos en cuestión sea igual o superior a 3.000.000 de pesetas.”

Con respecto a este punto, es necesario saber que sólo pueden importar medicamentos, los laboratorios y almacenes mayoristas de distribución que tengan autorización para ejercer dicha actividad. La autorización<sup>11</sup> se debe solicitar en España a la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios. Además sólo se pueden importar las especialidades farmacéuticas que cuenten con la oportuna autorización de comercialización en el Estado de procedencia y, asimismo, debe estar debidamente autorizada e inscrita en España en el Registro de Especialidades Farmacéuticas de la Agencia Española del Medicamento.

Todas las importaciones que se hagan al margen de estos requisitos se considerarán ilegales y, como consecuencia, cualquier importación que lleve a cabo un particular.

Además, como se ha expresado en el gráfico está prohibida la venta, por correspondencia y por procedimientos telemáticos, de medicamentos y productos sanitarios sujetos a prescripción médica<sup>12</sup>.

En el caso del dopaje, suelen ser frecuentes los casos en los que un particular utiliza empresas de paquetería para importar ciertos medicamentos en periódicos envíos de paquetes de escaso volumen. Normalmente proceden de la misma dirección y el destinatario también suele ser el mismo. Como se puede leer en el punto 2 del artículo 2 de la ley de Contrabando, aunque cada uno de los envíos que se realice no superen la cantidad de 18.000 € necesaria para que se considere delito, se podrían relacionar todos estos envíos entre sí y sumar el valor de cada uno de ellos, pues estaría probado que responden a una misma acción fraccionada en el tiempo. Los productos usados en la práctica del dopaje, son en ocasiones bastante caros, por lo que no es complicado llegar a alcanzar el valor fijado como delito. Por ejemplo, un envase de Aranesp<sup>13</sup> de 1 jeringuilla precargada de 150 mcg vale en el mercado legal 1085,38 €<sup>14</sup>.

La dificultad para poder imputar este delito es el probar que cada uno de los envíos que se producen contienen sustancias dopantes, ya que los envíos particulares por este

<sup>11</sup> Real Decreto 1785/2000, de 27 de Octubre, sobre la Circulación Intracomunitaria de Medicamentos de Uso Humano.

<sup>12</sup> Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios. Artículo 2.

<sup>13</sup> Darbeopetina alfa.

<sup>14</sup> Según “Guía de Terapia Farmacológica: MEDIMECUM 2007” página 219.

medio, envíos de paquetería, son comprobados por la aduana en muy raras ocasiones. Aún en el caso de que existiera la sospecha de que esos paquetes contienen las sustancias dopantes y se envían de forma periódica, el hecho de ir abriéndolos sistemáticamente haría que el destinatario cambiara el modo de conseguirlos, impidiendo que se incluyeran los hechos en el tipo delictivo mencionado.

## **2. DELITOS CONTRA LA SALUD PÚBLICA**

El inicio de la cadena legal puede estar en la importación, a la cual ya hemos atendido, o en la fabricación de los medicamentos en los laboratorios autorizados. Esta autorización es expedida por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios e inscrita en el Registro unificado de Laboratorios Farmacéuticos.

Estos laboratorios necesitan también, para cualquier medicamento que se dispongan a fabricar, autorización para el mismo. Ésta será expedida, también por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios e incluirá la dosificación, la forma farmacéutica y la vía de administración permitidas para cada medicamento en concreto.

En el caso de que un laboratorio no cuente con la autorización correspondiente para el mismo, nos encontramos ante un “laboratorio clandestino” y por lo tanto no puede solicitar autorización para la fabricación de ningún medicamento ni para comercialarlo legalmente, por lo que, pasan a ser productos que se pueden conseguir sin cumplir los trámites establecidos para esas mismas sustancias dentro del comercio legal.

Las formas farmacéuticas que contienen sustancias dopantes se consiguen en muchos casos a través del “mercado negro”, esto es, el comercio de sustancias que no están registradas ni declaradas y que por lo tanto no ofrecen ninguna garantía de la defensa de la salud ya que no han seguido el tipo de controles exigibles al laboratorio titular de la autorización de comercialización y al fabricante para garantizar la calidad de las materias primas, de los productos intermedios, del proceso de fabricación y del producto final, incluyendo envasado y conservación<sup>15</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, estos laboratorios incurren en un delito contra la salud pública tipificado en el Título XVII “De los Delitos contra la Salud Colectiva”, Capítulo III “De los Delitos contra la Salud Pública”, artículo 362:

“1. Serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de seis a dieciocho meses e inhabilitación especial para profesión u oficio de uno a tres años:

- a) El que, altere, al fabricarlo o elaborarlo o en un momento posterior, la cantidad, la dosis o la composición genuina, según lo autorizado o declarado, de un medicamento, privándole total o parcialmente de su eficacia terapéutica, y con ello ponga en peligro la vida o la salud de las personas.
- b) El que, con ánimo de expenderlos o utilizarlos de cualquier manera, imite o simule medicamentos o sustancias productoras de efectos beneficiosos para la salud, dándoles apariencia de verdaderos, y con ello ponga en peligro la vida o la salud de las personas.
- c) El que, conociendo su alteración y con propósito de expenderlos o destinarlos al uso por otras personas, tenga en depósito, anuncie o haga publicidad, ofrezca, exhiba,

---

<sup>15</sup> Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios. Artículo 11.

venda, facilite o utilice en cualquier forma los medicamentos referidos y con ello ponga en peligro la vida o la salud de las personas.”

Como se puede comprobar en la redacción del punto 3 de dicho artículo, no sólo incurren en este delito los laboratorios, sino todo aquel que sabiendo su procedencia lo “tenga en depósito”, “ofrezca”, “facilite”..., es decir cualquier persona del entorno del deportista que haya conseguido las sustancias dopantes de esta manera y facilite su utilización por parte del deportista, también podría imputársele este delito.

## **2.1.- Delito contra la Propiedad Industrial**

Particularizando aún más, si la fabricación de estas formas farmacéuticas se realiza imitando alguna ya existente, incluyendo tanto la misma composición como el mismo acondicionamiento, tanto en el caso de los laboratorios como en el del entorno del deportista, se incurriría además en un delito contra la propiedad industrial, tipificado en el Título XIII “Delitos contra el Patrimonio y contra el Orden Socioeconómico”, Capítulo XI “De los Delitos relativos a la Propiedad Intelectual e Industrial, al Mercado y a los Consumidores”, Sección 2ª “De los Delitos relativos a la Propiedad Industrial”, artículo 273:

“1. ... el que, con fines industriales o comerciales, sin consentimiento del titular de una patente o modelo de utilidad y con conocimiento de su registro, fabrique, importe, posea, utilice, ofrezca o introduzca en el comercio objetos amparados por tales derechos.”

## **2.2.- Delito tipificado en el artículo 361 bis**

Como se ha visto en el anteriormente, la Ley Orgánica 7/2006, de 21 de noviembre, de Protección de la Salud y Lucha contra el Dopaje en el Deporte, ha introducido un delito nuevo entre los delitos contra la salud pública en el artículo 361 bis del Código Penal, tipificando conductas de inducción o favorecimiento del dopaje que hasta ahora eran impunes. Esto se debía a que las sustancias utilizadas en la práctica del doping no son drogas.

Este nuevo artículo tiene como finalidad castigar el entorno del deportista y preservar la salud pública, gravemente amenazada por la comercialización y dispensación sin control de productos carentes de garantía alguna y dañinos para la salud. El artículo está redactado de la siguiente manera:

Consecuencia de este artículo, es que cualquier acción que realice el entorno del deportista en relación al dopaje del mismo, serán punibles siempre que la salud del deportista esté en peligro en cualquier grado. En este delito es irrelevante que los productos que se estén utilizando contengan las garantías correspondientes o no, es decir, no importa que sean falsificaciones o medicamentos legales en el comercio farmacéutico, como ocurría en los otros delitos contra la salud pública que hemos mencionado. También se debe puntualizar que no tiene por que ser el entorno de un deportista federado ni suscrito a una competición sino que cometerá el delito, también, cualquier persona que ofrezca, facilite... estas sustancias a deportistas amateurs.

Por último, es necesario destacar, para que no lleve a confusión, que la tipificación de la simple práctica del dopaje no ha cambiado, sigue siendo una infracción administrativa castigada con las sanciones correspondientes que se establecen en la Ley Antidopaje, y por lo tanto los deportistas, no están castigados penalmente por estas actividades.

## **3. DELITO DE FALSEDAD DOCUMENTAL**

Una vez que los medicamentos han llegado por su cauce legal a las oficinas de farmacia, deberán ser dispensados a los clientes según sus condiciones de prescripción,

pueden ser medicamentos sujetos a prescripción médica, en cuyo caso necesitarán la correspondiente receta médica, o medicamentos no sujetos a prescripción médica.

La mayoría de las sustancias incluidas en la Lista de sustancias y métodos prohibidos, son principios activos de medicamentos sujetos a prescripción médica, por lo que, la única forma legal de conseguirlos en las oficinas de farmacia será la presentación de la correspondiente receta médica prescrita por un facultativo.

Las recetas médicas son documentos oficiales que pueden ser públicos o privados, dependiendo de si se trata de recetas oficiales del Sistema Nacional de Salud o recetas oficiales de asistencia privada.

Esto hace que su falsificación pueda incurrir en los delitos de “falsificación de documentos públicos” o “falsificación de documentos privados” tipificados en el Título XVIII “De las Falsedades”, Capítulo II “De las Falsedades Documentales” del Código Penal, en los siguientes artículos:

Artículo 390. “1. Será castigado con las penas de prisión de tres a seis años, multa de seis a veinticuatro meses e inhabilitación especial por tiempo de dos a seis años, la autoridad o funcionario público que , en el ejercicio de sus funciones, cometa falsedad:

- a) Alterando un documento en alguno de sus elementos o requisitos de carácter esencial.
- b) Simulando un documento en todo o en parte, de manera que induzca a error sobre su autenticidad. [...]”

Artículo 392. “El particular que cometiere en documento público oficial o mercantil, alguna de las falsedades descritas en los tres primeros números del apartado 1 del artículo 390, será...”

Artículo 395. “El que, para perjudicar a otro, cometiere en documento privado alguna de las falsedades previstas en los tres primeros números del apartado 1 del artículo 390, será...”

En el caso del dopaje, estas falsificaciones se pueden llevar a cabo de dos maneras, aunque es la segunda la más corriente.

Por un lado, se pueden hurtar<sup>16</sup> o robar los talonarios de recetas a un facultativo que es el único responsable de la custodia y uso legítimo de las mismas. Este médico debería, en el momento en el que se diera cuenta, denunciarlo ante un cuerpo policial. También es necesario sustraer el sello del médico correspondiente para poder realizar la falsificación. Normalmente, el siguiente paso sería rellenar directamente las recetas sustraídas con los datos de un paciente ficticio, con los de un familiar o con los suyos propios, así como falsificar los datos del médico.

Muchas otras veces, una vez sustraídos tanto el talonario como el sello médico, en vez de rellenarlas directamente, se escanean para poder tener más número de recetas a utilizar.

La segunda manera de llevar a cabo estas falsificaciones es a través de un médico legalmente capacitado para prescribir los medicamentos. De esta forma, normalmente el facultativo del equipo médico del club deportivo al que perteneciera el deportista que está realizando el dopaje o el médico que le lleve el programa de administración de

---

<sup>16</sup> Lo normal es que se realicen hurtos al descuido.

medicamentos, sería el que llevara a cabo la falsificación documental, en este caso de documento privado. Los datos que se corresponden con el paciente son, en la mayoría de las ocasiones, de familiares y personas cercanas al deportista o al médico en cuestión, pero otras veces se usan los datos del propio deportista.

El hecho de que la receta no sea robada ni alterada, que los datos del paciente sean los del deportista en cuestión, al que va a ir dirigida la medicación y que los datos del médico sean también reales no debe llevar a la conclusión de que no se ha producido falsedad. Esto se explica con la definición de receta médica<sup>17</sup>, que establece que es el documento público o privado que asegura la existencia de un diagnóstico por parte de un médico u odontólogo, y la indicación consecuente de un medicamento para el tratamiento de la patología diagnosticada. Es decir, que para que el médico pueda recetar los medicamentos debe existir en el paciente la afección correspondiente para ello y si no la prescripción no correspondería con el tratamiento y se estaría realizando una falsedad en la receta.

### **3.1.- Delito de Estafa**

La mayoría de las formas farmacéuticas dispensadas bajo receta médica son financiadas por el Sistema Nacional de Salud<sup>18</sup>. INGESA, los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas y otras entidades aseguradoras públicas o semipúblicas (ISFAS, MUFACE, ONCE, Mutualidad General Judicial) realizan una aportación parcial del 60-70% en las especialidades financiadas (con cupón precinto) y del 90% en aquellas con cupón-precinto y cícero de aportación reducida. Por lo tanto el usuario paga, respectivamente, el 30-40% o el 10% del precio del envase. Las especialidades administradas durante la hospitalización son financiadas en su totalidad.

Como consecuencia de esta financiación, cuando se adquiere un medicamento en una oficina de farmacia mediante una receta falsificada, se está cometiendo también, delito de estafa, siempre que el valor económico de la parte financiada exceda de 400 €. Este delito está tipificado en el Título XIII "Delitos contra el Patrimonio y contra el Orden Socioeconómico" Capítulo VI "De las Defraudaciones" Sección 1ª "De las Estafas" en el artículo 248.1:

"1. Cometan estafa los que, con ánimo de lucro, utilizaren engaño bastante para producir error en otro, induciéndolo a realizar un acto de disposición en perjuicio propio o ajeno."

Es decir, interpretando este artículo en el caso concreto: la persona que lleva a la oficina de farmacia la receta médica falsificada (utilizar engaño) hace creer al farmacéutico que ésta es verdadera, que el paciente indicado en la misma, tiene una patología diagnosticada por un facultativo y como consecuencia le ha prescrito los medicamentos que aparecen en la receta. Ante esta situación el farmacéutico dispensa los medicamentos correspondientes (actuando bajo error inducido), y hace que el Sistema Nacional de Salud cubra la financiación de los mismos (perjuicio ajeno).

A primera vista, puede parecer difícil el llegar a la cantidad de 400 €, exigida para que se tipifique como delito de estafa, pero como se ha apuntado en el delito de contrabando, algunos de estos medicamentos son muy costosos, por lo que es un límite perfectamente alcanzable con estas prácticas.

---

<sup>17</sup> Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios. Artículo 77.

<sup>18</sup> Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios. Artículo 89.

#### **4. DELITO DE APROPIACIÓN INDEBIDA**

Como se ha expresado en el gráfico los medicamentos también pueden ser dispensados en los servicios de farmacia de los hospitales. En ellos estarán los medicamentos necesarios para el tratamiento de los pacientes ingresados en dicho hospital y además las formas farmacéuticas de uso hospitalario que no se pueden encontrar en ningún otro sitio, ni siquiera en las oficinas de farmacia. Los servicios de farmacia hospitalaria estarán bajo la titularidad y responsabilidad de un farmacéutico especialista en farmacia hospitalaria<sup>19</sup>.

Para la dispensación de estos medicamentos, es necesaria la presentación de la orden hospitalaria de dispensación que haya prescrito un médico especialista adscrito a dicho centro.

En el caso particular que se está tratando, la obtención de medicamentos con la finalidad de llevar a cabo el dopaje en un deportista, no es usual que se realice, como en el caso de las recetas, mediante la falsificación de las órdenes hospitalarias de dispensación. Esto es debido a que para ello es necesario que lo realice un médico determinado y además muy cercano al servicio de farmacia donde se debe dispensar el mismo.

Por tanto, es más fácil, la sustracción de los medicamentos que se encuentran en el servicio de farmacia hospitalaria en el que se encuentran en depósito, por parte de algunos de los trabajadores que tienen acceso al mismo. En el caso de que estas acciones las lleve a cabo el titular del servicio de farmacia podría incurrir en un delito de apropiación indebida siempre que el valor de lo apropiado exceda de 400 €.

Este delito está tipificado en el Código Penal en el Título XIII “Delitos contra el Patrimonio y contra el Orden Socioeconómico”, Capítulo VI “De las Defraudaciones”, Sección 2ª “De la apropiación indebida” en el artículo 252:

“...los que en perjuicio de otro se apropiaren o distrajeren dinero, efectos, valores o cualquier otra cosa mueble o activo patrimonial que hayan recibido en depósito, comisión o administración, o por otro título que produzca obligación de entregarlos o devolverlos, o negaren haberlos recibido, cuando la cuantía de lo apropiado exceda de cuatrocientos euros...”

#### **5. OTROS DELITOS**

Se podrían cometer otros delitos para conseguir los medicamentos destinados al doping como robos o hurtos en los transportes, desvíos entre los laboratorios autorizados y los almacenes mayoristas, oficinas de farmacia, servicios de farmacia hospitalaria... pero no son objeto de desarrollo, debido a que son tipos delictivos comunes que podrían ser aplicados de la misma forma a estos casos como a otros muchos.

### **BIBLIOGRAFÍA**

BENZI, G. y BELLOTI, P. (1991). *Efectos principales y secundarios de las sustancias dopantes*. Barcelona: Revista de Entrenamiento Deportivo, Volumen V, nº 6, págs. 31-44.  
GUERRERO OLEA, A., PALOMAR OLMEDA, A. y RODRÍGUEZ BUENO, C. (1999). *El Dopaje en el Ámbito del Deporte*. Pamplona: Aranzadi.

---

<sup>19</sup> Ley 29/2006, de 26 de julio, de Garantías y Uso Racional de los Medicamentos y Productos Sanitarios. Artículo 83.

GUYTON, A.C. y HALL J.E. (2001). *Tratado de Fisiología Médica*. Madrid: Interamericana-McGraw-Hill.

MEANA, J.J. y BARTUREN, F. (1995). *Drogas y Deporte: farmacología del doping*. Bilbao: Instituto Deusto de Drogodependencias.

RAMOS GORDILLO, A.S. (2000). *Dopaje y Deporte: Antecedentes y Evolución*. Las Palmas de Gran Canaria: Servicio de Publicaciones y Producción Documental de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

RODRÍGUEZ BUENO, C. (1992). *Dopaje*. Madrid: Interamericana-McGraw-Hill.

SANZ, J. (2007). *Vademécum: Sustancias Prohibidas en el Deporte*. Madrid: CMP MEDICOM Editorial, S.A.

SERRANO GÓMEZ, A. (2004). *Derecho Penal. Parte Especial*. Madrid: Dykinson.

VILLA ALCÁZAR, L.F. (2007). *Medimecum: Guía de Terapia Farmacológica*. España: ADIS.

MILLÁN GARRIDO, A. (2007). *Comentarios a la Ley Orgánica de Protección de la Salud y de Lucha contra el Dopaje en el Deporte*. Barcelona: Bosch.

Informe de la Conferencia contra el Tráfico de Sustancias Dopantes realizada en París el 14 y 15 de Junio de 2006.

<http://www.csd.mec.es>

<http://www.coe.es>

<http://www.tecnociencia.es/especiales/dopaje>

<http://www.cerodopaje.com>

<http://www.wada-ama.org>

<http://deportelimpio.fundacionmiguelindurain.com>

<http://www.afld.fr>

[http://www.coe.int/T/E/Cultural\\_Co-operation/Sport/](http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/Sport/)

<http://www.as.com>

<http://www.united-pharmacy.com>

<http://www.elmundo.es>

<http://www.esmas.com/salud/saludfamiliar/adicciones/>

<http://www.dmedicina.com>

<http://www.agemed.es>

**Beatriz Vernet Perna**  
**Teniente de la Guardia Civil**



## **MODELO DE SEGURIDAD NORTEAMERICANO**

El modelo de seguridad norteamericano presenta una profunda y amplia estructura: por el número de agentes que lo componen (solamente la enumeración de sus casi 18.000 agencias policiales ocuparía un espacio superior a tres veces la extensión de este artículo), así como por las relaciones que se establecen entre ellos. Este modelo, ya de por sí dinámico y en evolución permanente, se le han y se le siguen introduciendo todos los cambios provocados por el 11 S.

En el mercado de la seguridad norteamericana, al igual que en el resto del mundo, a las agencias policiales se han sumado las agencias de inteligencia, y sin ser objeto de estudio en este artículo, también las agencias privadas de seguridad y otra serie de nuevos actores.

La estructura federal norteamericana, con sus mecanismos de contrapoderes, "*checks and balances*", obligan a un reparto del poder que también afecta a su estructura de seguridad, fragmentada y diseminada en múltiples niveles. Este hecho genera unas contradicciones que fueron evidenciadas por el 11 S, por lo que se está intentado regularizar y compactar este sistema, reorganizado y creando nuevas organizaciones y estructuras de coordinación.

Además, la influencia del modelo policial norteamericano en el mundo, conocida por "americanización", se explica difícilmente, si se comparan sus altos niveles de violencia y delincuencia con los que ofrecen los modelos europeos.

### **Estructura administrativa y policial estadounidense**

La estructura administrativa nacional presenta una armonización jurídica entre el estado central y los estados federales, gracias a un sistema de contrapoderes, y un reconocimiento mutuo de legislaciones, que reduce la corrupción y los aspectos políticos y económicos.

Los estados federales disponen de la mayoría de las competencias legislativas, y cuentan con sus propias leyes en sus respectivos ámbitos. Cada uno de los estados experimenta una legislación, y luego el resto implementa la que más le conviene o simplemente la adapta a sus necesidades.

El federalismo, característica más importante de este sistema de gobierno, distribuye la autoridad y el poder entre los diferentes niveles gubernamentales.

La Policía está bajo el control administrativo de la rama ejecutiva, aunque realmente lo esté bajo todas ellas, por lo que algunas veces surgen conflictos. La Policía tiene una serie de condicionamientos cuando ejecuta sus misiones: La legislación estatal promulga leyes para la intervención policial, mientras que los gobiernos locales son responsables de aportar fondos para aquella, siendo los tribunales los que establecen las prácticas de estas intervenciones.

Los poderes policiales están repartidos entre los distintos niveles del gobierno, y la administración de la Policía está también repartida. Esto hace que existan diversos tipos de organizaciones policiales, cada una con sus propias leyes que aplicar, y un único ámbito de responsabilidades, lo que hace que existan un gran número de departamentos policiales.

Aunque existe un debate en que la centralización del modelo policial al estilo europeo, podría mejorar la eficiencia del sistema, se sigue apostando por la descentralización, pues esto permite que ninguna agencia policial acumule demasiado poder.

El principio de federalismo crea una superposición de jurisdicciones policiales que hace que en algunas situaciones, una ciudad pueda ser el espacio en el que la competencia policial es compartida por demasiados cuerpos<sup>1</sup>.

El pluralismo político norteamericano también se refleja en la variedad de cuerpos de policía con que cuenta. De hecho, la fragmentación de sus cuerpos de policía refleja la estructura federal, en el que los poderes estatales y locales sirven de contrapeso al gobierno federal, y en el que además, algunas ciudades han privatizado totalmente su servicio de policía. También hay que

---

<sup>1</sup> GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, Library of Congress, 1999, p. 7-8.

entender que este número tan elevado de agencias responde a la primaria defensa del poder local del país.

### **Evolución del modelo de seguridad estadounidense**

En los orígenes de Estados Unidos, eran los ciudadanos que dentro de una partida local<sup>2</sup> y dirigidos por un *sheriff*, a su vez elegido por la comunidad, ejercían de policías. Por todo ello, el policía no era un funcionario, sino un ciudadano. Lo mismo sucedía con la Justicia, en la que el jurado, cuyos miembros eran nombrados, tampoco estaban dentro de una estructura administrativa sino comunitaria.

También el Ejército, en un principio, carecía de una organización permanente y profesional, y estaba formado por ciudadanos entrenados y pertenecientes a unas milicias estatales<sup>3</sup>.

Observamos que mientras en el modelo norteamericano el ciudadano es policía, militar y juez, en el modelo europeo, esas funciones son ejercidas por funcionarios encuadrados en una Administración<sup>4</sup>.

Con el paso del tiempo, a partir de 1845 se desarrollaron en Estados Unidos una serie de “oficinas independientes de Policía”, compuestas la mayoría por antiguos policías, que realizaban detenciones y prevenían determinados delitos. La más conocida de estas agencias fue la de Allan Pinkerton<sup>5</sup>, que fue la que aseguró los primeros vínculos trasatlánticos<sup>6</sup>. La demanda de servicios de estas agencias de detectives privados aumentó desde todos los ámbitos de la sociedad<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> *Posse comitatus*, o Partida del condado.

<sup>3</sup> Que posteriormente pasarían a ser la Guardia Nacional de los estados.

<sup>4</sup> BALLBE, M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, Revista de Administración Pública, dic. 2007, pgs. 221-248.

<sup>5</sup> NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*. Pennsylvania State University, 1993, pgs. 55-60.

<sup>6</sup> Actualmente esta agencia tiene alrededor de 45.000 empleados en 250 oficinas repartidas en Estados Unidos, Canadá, México, Asia y Europa.

<sup>7</sup> Los industriales querían conocer los planes de huelgas de sus trabajadores y agitadores laborales; los bancos estaban interesados por perseguir fraudes y falsificaciones de moneda; gobiernos extranjeros querían conocer los emigrados políticos; se buscaban prófugos en el extranjero, y en general, los gobiernos federal, estatal y local los contrataban por tener bajo sospecha a sus agencias policiales.

Cuando estos agentes trabajaban en el extranjero tenían unas ventajas de las que carecían los agentes federales: por un lado eran experimentados detectives sin pertenecer a la autoridad estatal, y por otro, como agentes privados, al contrario que los agentes gubernamentales, no representaban para los gobiernos extranjeros una ingerencia en su soberanía.

### **El sistema actual de seguridad estadounidense**

Los sistemas policiales operan dentro de una estructura gubernamental, que proporciona el carácter de una nación y que son un reflejo de la forma de gobierno. En las democracias, la ley es aplicada conforme a la constitución, y en Estados Unidos, su estructura policial refleja la estructura de su gobierno.

El sistema policial y de seguridad norteamericano es complejo y con las dimensiones que su sociedad le exige<sup>8</sup> siempre ha sido criticado por su diversidad y falta de coordinación, en el que se podría decir que más que tener un sistema policial, tiene una serie de estructuras policiales.

Hay que tener en cuenta que todos esos cuerpos policiales carecen de estándares comunes, cuentan a veces con escasos recursos; un bajo perfil profesional, y su inoperancia para actuar en los modernos delitos, hacen que para muchos profesionales de la policía<sup>9</sup>, la solución es que a nivel federal se recojan más competencias policiales<sup>10</sup>.

Pero ¿cómo se puede coordinar esta plétora de cuerpos policiales?. El FBI, bajo el mando de Edgar Hoover<sup>11</sup> creó en 1935 la Academia Nacional del FBI en Quántico (Virginia). Todo el policía de determinado nivel que quería ascender tenía que pasar por ella. Este hecho suponía que los licenciados de este centro “estaban obligados” a atender cualquier necesidad del FBI, cuando aquellos regresaban a sus respectivas policías. Así el FBI podía “controlar” este

---

<sup>8</sup> DUQUE J., *Policía y seguridad en Estados Unidos*, Revista de la Guardia Civil, nº 742, feb. 2006, pgs. 38-43.

<sup>9</sup> MAWBY R., *Policing across the world*. UCL Press, London, 1999, pgs. 143-146.

<sup>10</sup> Los electores locales discrepan de estas medidas, pues sienten que pierden el control sobre sus policías locales, algo consustancial con la idiosincrasia norteamericana.

<sup>11</sup> Dirigió esta agencia de 1924 a 1972, y su poder fue tan grande que se dice que “llegó a manipular el sistema policial norteamericano, consiguiendo que el FBI fuera una agencia policial nacional”.

poder policial tan fragmentado, evitando así, en parte, la dispersión de esfuerzos que este sistema tiende a cometer. Los posteriores directores continuaron interviniendo en los asuntos policiales locales norteamericanos, siendo la ingerencia federal en estos ámbitos locales policiales totalmente reconocida y “necesariamente aceptada”. Además esta tendencia ha sido reafirmada por diferentes sentencias del Tribunal Supremo.

Otro de los muchos condicionantes de este sistema de seguridad, causante de una extrema violencia en su sociedad, es que la posesión de armas de fuego por los ciudadanos es un derecho constitucional, mientras que en Europa, son los estados (sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), los que monopolizan esta posesión.

Los cambios importantes en las políticas contra la delincuencia han sido una norma en Estados Unidos. La “tolerancia cero” (aplicación estricta de la ley, sobre todo en el terreno de las drogas y alcohol) y la “policía comunitaria”, fueron sus máximos exponentes.

La delincuencia violenta ha disminuido en las últimas dos décadas debido a un aumento considerable de recursos y a la implantación de nuevas estrategias policiales y enfoques modernos de seguridad pública. El sistema COMPSTAT, dirigido al control estadístico de la delincuencia, permite conocer las actuaciones de los mandos de unidad, que aunque con gran autonomía, tienen que justificar los resultados obtenidos en la reducción de los niveles de delincuencia para evitar perder su puesto y ser trasladados a otros destinos<sup>12</sup>.

Otras críticas al sistema se centran en que a nivel federal (el Presidente de la nación), apenas cuenta con el 10% del total de la fuerza policial, y en la dificultad de coordinar sus más de 17.000 fuerzas independientes.

### **Entorno policial**

La Policía en Norteamérica es contraria al estilo militar, y los temas policiales son de clara naturaleza civil, incluso más aún que en el Reino Unido.

---

<sup>12</sup> DUQUE J., *La Policía de Nueva York*, Revista Guardia Civil, nº 753, enero 2007, pgs. 40-47.

La posesión de armas de fuego por los ciudadanos norteamericanos, provoca que una población similar a la europea, tenga diecisiete veces más muertos por estos medios<sup>13</sup>. En Estados Unidos se contabilizan 12.000 muertos anuales frente a 700 muertos en Europa, teniendo algunos estados mayor número de víctimas por armas de fuego que por accidentes de circulación. En este país hay 200 millones de pistolas y armas largas (4 millones de americanos llevan diariamente un arma de fuego), por lo que muchos conflictos cotidianos se resuelven de forma violenta. Así, el policía norteamericano se encuentra en una encrucijada: relacionarse con la comunidad y defenderla, y al mismo tiempo autodefenderse de esta agresividad ambiental.

### **Modelo policial**

En Estados Unidos la estructura policial se extiende a seis ámbitos distintos<sup>14</sup>: Ver anexo (I)

- Nivel federal, con 69 agencias, que reúnen algo menos del 10% de todas las fuerzas policiales de la nación<sup>15</sup>.
- Nivel estatal, con policías que dependen de los gobernadores<sup>16</sup>.
- Nivel del condado, en el que también están las oficinas del *sheriff*. Más de 3.000 condados tienen su propia policía, mandada por un *sheriff*, que es elegido por un periodo de 2 a 4 años, que nombra a sus ayudantes y con misiones de vigilar las cárceles y proteger los juzgados.
- Nivel municipal<sup>17</sup>.

---

<sup>13</sup> MARTINEZ, R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?* Ariel Derecho, 2002, p. 173.

<sup>14</sup> MAWBY R., *Policing across the world*. UCL Press, London, 1999, pgs. 48-157.

<sup>15</sup> La agencia federal con mayor número de personal es la *US Customs and Border Protection*, con cerca de 28.000 efectivos.

<sup>16</sup> Casi todos los estados tienen su propia Policía, y su porcentaje en el total policial norteamericano asciende al 10%.

<sup>17</sup> Nueva York es la ciudad que cuenta con la fuerza policial municipal más grande en Estados Unidos.

- Jurisdicciones especiales: pequeños núcleos urbanos, núcleos rurales y fuerzas policiales encargadas de parques, *campus* de universidad, bases militares y otros espacios.

### **Agencias federales**

La mayor parte de las competencias federales en la aplicación de la ley, *federal law enforcement* están dentro de los departamentos del Tesoro y Justicia.

- FBI, *Federal Bureau of Investigation*, cuenta con cerca de 12.000 agentes especiales, con jurisdicción en todo el territorio nacional para investigar más de 200 clases de delitos federales, así como para proteger el país de la inteligencia de los estados extranjeros y de las actividades terroristas.
- Agencia contra las Drogas, *Drugs Enforcement Administration* (DEA), que cuenta con más de 4.000 agentes especiales, que tienen capacidad legal para detener, usar armas e investigar todos los delitos relacionados con las drogas.
- Servicio de Marshals, *Marshals Service* (USMS), dependiente del Ministerio de Justicia, es responsable de la custodia y transporte de detenidos de las agencias federales.
- Servicio Federal de Prisiones, *Federal Bureau of Prisons* (BOP).
- Servicio de Impuestos Interiores, *Internal Revenue Service* (IRS), es el departamento más grande del Departamento del Tesoro, y es responsable de la recaudación de impuestos, excepto para el alcohol, tabacos y armas de fuego.
- Departamento de Alcohol, Tabaco y Armas, *Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms*, (BATF), también dentro del Departamento del Tesoro, con misiones de perseguir el tráfico ilegal de armas, investigación de explosiones y otros delitos contra las leyes federales de explosivos.

- Servicio de Aduanas y Fronteras, *US Customs and Border Protection* (USCBP).
- Servicio Secreto, *US Secret Service* (USSS), que tiene competencias en la investigación del fraude de tarjetas de crédito y delitos informáticos, así como en la protección del Presidente, Vicepresidente y su familia. En la actualidad se encuentra dentro del Departamento de Homeland Security (DHS).
- Servicio de Inmigración, *Immigration and Naturalization Service*, también perteneciente al DHS.
- Agencia de Inspección Postal, *U.S. Postal Inspection Service*, encargado de la investigación del fraude postal y delitos relacionados con el correo postal.
- Agencia de Parques Nacionales, *National Park Service*.
- Agencia encargada de la vigilancia del Capitolio, *U.S. Capitol Police*.
- Agencia encargada de la vigilancia de la biblioteca del Congreso.
- Agencia encargada de la vigilancia del Pentágono, espacio en el que trabajan cerca de 23.000 empleados.
- Agencia de Caza y Pesca.

El número de agencias federales asciende a 69, alguna de las cuales solo tiene 100 agentes.

La mujer está presente en 14,4% del total personal operativo. La agencia federal con mayor número de mujeres es el Departamento de Inmigración; Aduanas (19,1%); Policía del Capitolio (17,8%), y FBI (17,1%). El porcentaje más bajo de mujeres se encuentra en la DEA (8,4%).



## **Departamentos estatales**

Estos departamentos<sup>18</sup> tienen misiones de apoyo a la Policía local, que frecuentemente carece de suficientes recursos; investigación criminal que traspasa dos o más jurisdicciones, y servicios policiales en zonas rurales. Dependen de los gobernadores.

La primera de las policías estatales creadas fueron los *Texas Rangers*, en 1835, que en un primer momento fueron un apéndice del Ejército, con la intención de patrullar la frontera con México.

En la actualidad existen 23 policías estatales y 26 *highway patrols*<sup>19</sup>, pero existen 35 estados que tienen agencias de investigación independientes de sus policías estatales<sup>20</sup>.

## **Departamentos locales**

Existen más agencias locales de Policía que de cualquier otro tipo, y también poseen el mayor número de agentes. Bajo este apartado se agrupan las policías metropolitanas, municipales y del condado.

*“Las fuerzas locales de policía están dominadas por las clases políticas corruptas, buscando reformas hacia una responsabilidad profesional..... el aumento de la responsabilidad local y la gran discrecionalidad de los policías ofrece oportunidades a la corrupción”<sup>21</sup>.*

## **Oficinas del Sheriff**

Estas pertenecen a las policías del condado. Más de 3.000 condados tienen su propia policía, con misiones de vigilar las cárceles y proteger los juzgados, al mando de un *sheriff*, elegido por un periodo de 2 a 4 años, y que puede nombrar a sus ayudantes.

---

<sup>18</sup> También se la conoce como *highway patrol agencies*.

<sup>19</sup> Normalmente están constituidas en el sur del país y tienen limitadas sus competencias a las autopistas federales y estatales.

<sup>20</sup> Estas agencias normalmente forman parte de un Departamento de Seguridad Pública o un Departamento de Justicia, y existen en los estados que cuentan con *highway patrols*.

<sup>21</sup> MAWBY R, *Comparative Policing issues*. The British and American System in International Perspective. Community Involvement in Policing: a Comparative Analysis, London, 1990, p. 185.

Las policías de los condados dependen directamente de la Comisión del Condado y son independientes del sheriff<sup>22</sup>. Muchos estados tienen a la vez Oficina del *sheriff* y Policía del condado.

### **Agencias con jurisdicción especial**

Además de fuerzas policiales encargadas de pequeños núcleos de población, zonas rurales, parques, bases militares y otros espacios, muchas universidades tienen su propia policía, separada de los departamentos locales, que operan según las ordenanzas estatales o locales, con competencias que van desde la vigilancia de aparcamientos hasta robos o asesinatos.

### **La Comisión del 11 S**

Tres años antes del 11 S los norteamericanos discutían cómo proteger la nación en la nueva era. La lucha contra el terrorismo era sin duda la más alta prioridad en la política de seguridad nacional, en lo que estaban de acuerdo todas las instituciones políticas y sus ciudadanos.

El 11 S reveló grandes deficiencias en: imaginación, política, capacidades y dirección. Este ataque fue de una desproporción extrema, desconocida desde el ataque de Pearl Harbour, aunque con diferencias ostensibles: mientras el primero fue efectuado por efectivos que podrían constituir un pelotón, el segundo fue realizado por una unidad militar fuertemente organizada<sup>23</sup>.

La comisión se creó a finales de 2002, y se ocupó de investigar las causas que provocaron esos ataques. La comisión confeccionó un catálogo de causas, así como una serie de medidas preventivas para evitar nuevos ataques, que presentó el 22 de julio de 2004<sup>24</sup>.

De forma muy resumida, las muchas recomendaciones que se establecieron en esta comisión se redujeron considerablemente, quedando las

---

<sup>22</sup> Por ser los *sheriffs* cargos electos, tienen independencia de las comisiones del condado en términos de políticas policiales, y mientras que estos tienen un total control sobre su departamento, la policías del condado solo tienen control sobre el presupuesto.

<sup>23</sup> *9/11 Commission Report*. W.W. Norton & Company. New York London, pgs. 339-340.

<sup>24</sup> <http://www.gpoaccess.gov/911> y <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/2004/09/20040908-5.html>.

más importantes reducidas a la materializaron de las nuevas competencias del Director Nacional de Inteligencia, *National Intelligence Director* (NID) y a la Ley sobre la Reforma de la Inteligencia y prevención del Terrorismo, *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act de 2004* (IRTPA).

Después del 11 S el gasto en seguridad nacional se ha incrementado en más de un 50%, pasando en el año fiscal de 2001 (antes del 11 S), de 354 billones de dólares a 547 billones de dólares, una situación que solamente sucedió con la Guerra de Corea<sup>25</sup>.

### **Medidas adoptadas después del 11 S**

Muy amplio ha sido el catálogo de medidas que se estableció después del 11 S, señalaremos algunas:

- Se ha creado el Departamento de Homeland Security, para compartir información entre el nivel federal y los estatales, locales y sector privado, y para detectar e identificar las amenazas terroristas que pueden hacer vulnerable la nación. Este departamento ha ampliado su red de información a todos los estados y ciudades más importantes, y también ha unificado en una sola red, una bases de datos clasificada para acceso de los gobiernos estatales, locales y tribales. Su Secretario ha nombrado un Oficial Jefe de Inteligencia responsable para la integración de las actividades de inteligencia se todas sus agencias.
- Se ha promulgado la *Patriot Act*, que suprimió las barreras que impedían compartir información entre las agencias policiales y los servicios de inteligencia.
- Se ha reorganizado la Comunidad de Inteligencia, en la que el Director Nacional de Inteligencia es el jefe de inteligencia del Presidente y cabeza de la Comunidad de Inteligencia, que asegura la coordinación de sus agencias.

---

<sup>25</sup> 9/11 Commission Report. W.W. Norton &Company. New York London, p. 361.

- Se ha establecido el Centro Nacional contra el terrorismo, *National Counterterrorism Center*<sup>26</sup> (NCTC), una multiagencia que analiza e integra todas las informaciones sobre terrorismo que supongan una amenaza contra Estados Unidos, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Apoya al Departamento de Justicia, DHS, y otras agencias. Todos los departamentos federales que recogen inteligencia con respecto al terrorismo tienen acceso a este centro.
- Se ha creado la Interagencia de evaluación de la amenaza y grupo de coordinación, *Interagency Threat Assessment and Coordination Group* (ITACG), en el que están representados el FBI, DHS, miembros de la comunidad de inteligencia, así como representantes estatales y locales.
- Se ha trabajado para conseguir un Ambiente de información compartida, *Information Sharing Environment*, en el que se comparte información entre cinco comunidades: inteligencia, policías (nivel federal, estatal, local, tribal y sector privado), Defensa, Homeland Security y Asuntos Exteriores<sup>27</sup>.
- Se ha constituido un Centro de exploración terrorista, *Terrorist Screening Center*, que permite tener actualizadas las listas de terroristas y en disposición de ser ofrecidas a cualquier fuerza policial del país.
- Se han aumentado y reforzado las 101 *task forces* conjuntas de terrorismo, *Joint Terrorism Task Forces* (JTTF) en las ciudades más importantes, en las que se comparte información a nivel estatal y municipal.
- Muchos estados y grandes ciudades han establecido oficinas de intercambio de inteligencia, entre el gobierno federal y las policías locales y estatales pertenecientes a esa jurisdicción, que coordinan analizan y comparten inteligencia criminal, información pública o

---

<sup>26</sup> Creado por Orden Ejecutiva 13354 de 27 de agosto de 2004.

<sup>27</sup> *National Security for Information Sharing. Successes and Challenges in Improving Terrorism-Related Information Sharing.* October 2007, p. 15.

terrorismo dentro de cada una de esas zonas geográficas. Estas oficinas se le conoce como *Centros de fusión (de inteligencia)*, y en marzo de 2008 había 58 de estos centros en todo el país.

- El Fiscal General y el Director del FBI han establecido junto con el Director Nacional de Inteligencia el Departamento de Seguridad Nacional del FBI. También todas las oficinas regionales del FBI se han transformado en pequeñas agencias contraterroristas.
- Se ha establecido un mando norte, *US Northern Command*, dentro del Departamento de Defensa para organizar y desarrollar operaciones militares y civiles en la nación.
- La Guardia Nacional ha expandido su organización creando un Estado Mayor Conjunto enfocado para actuar en cada uno de sus territorios.
- El departamento de Estado ha iniciado un programa de seguridad para pasaportes y visados para impedir la falsificación de estos documentos.
- La Oficina de Seguridad Diplomática del Departamento de Estado ha desarrollado un programa para prevenir y descubrir todo tipo de actos de terrorismo contra ciudadanos y propiedades norteamericanas en el mundo.
- El departamento del Tesoro ha clasificado sus redes de comunicación para poder poner a disposición de la Comunidad de Inteligencia todas las informaciones sobre financiación del terrorismo que puedan suponer una amenaza para la nación.

### **Servicios de Inteligencia**

Durante la Guerra Fría había una clara separación entre los asuntos policiales y de inteligencia: la Policía se centraba en tareas interiores, mientras que la inteligencia se centraba en temas geopolíticos y de seguridad nacional<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> ANDREAS P., *Redrawing the Line. Borders and Security in the Twenty-first Century*, *International Security* 28:2, p. 89

Luego, durante la Post-guerra fría, en julio de 1995, el Presidente Clinton emitió una directiva en la que ordenó a la Comunidad de Inteligencia, que a sus tareas tradicionales diera prioridad a la delincuencia internacional<sup>29</sup>.

Tres son los factores que se pueden considerar como causantes del fracaso del sistema norteamericano de seguridad: la naturaleza burocrática de sus organizaciones; los propios intereses de los presidentes, legisladores y gobiernos, que luchan contra la reforma de la rama ejecutiva, y la fragmentada estructura del gobierno federal, que levanta barreras para una reforma legislativa. A estos habría que sumar la incapacidad de la Comunidad de Inteligencia para adaptarse al terrorismo después de la Guerra Fría<sup>30</sup>.

En el ámbito concreto de la Comunidad de Inteligencia, señalar, que la burocratización es una de sus mayores debilidades, y el hecho de que el 80% de la inteligencia está localizada en el Departamento de Defensa, algo extraño cuando las amenazas militares contra los Estados Unidos, después de la Guerra Fría han sido mucho menores<sup>31</sup>.

La CIA y la Agencia Nacional de Seguridad (NSA) seguían los acontecimientos fuera de Estados Unidos, y pasaban sus informaciones al FBI, olvidando aquellas en investigar las actividades en el interior de Estados Unidos. La NSA tenía un personal muy limitado que hablara árabe, y a veces eran utilizados para traducir otro tipo de inteligencia. El FBI por su parte, carecía de la suficiente capacidad analítica para presentar las vulnerabilidades de Estados Unidos y confiaba en los análisis de la CIA.

La CIA ignoraba la amenaza en el interior de los Estados Unidos, focalizando sus actividades en el exterior<sup>32</sup>. Además, hubo una descoordinación

---

<sup>29</sup> Esto se ha reflejado en la CIA, en la creación del Director del Centro de Inteligencia Central, Delincuencia y lucha contra las drogas.

<sup>30</sup> ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, International Security, vol. 29, No. 4, Spring 2005, p.79.

<sup>31</sup> La prioridad del apoyo a las operaciones militares fue el legado de la Guerra del Golfo y los problemas de apoyo a la inteligencia de los mandos militares unido a las preferencias militares de la administración Clinton.

<sup>32</sup> Un agente de la CIA testificó en la Comisión del Comité de Inteligencia del Senado de 2001, por estos hechos, *Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11*, que el viaje de dos secuestradores aéreos a Los Ángeles carecía de importancia, porque lo que interesaba era su conexión con Yemen.

entre el FBI y la CIA, en la interceptación de comunicaciones entre los operativos de Al-Qaeda, que demostraba los fallos en la implementación de los programas en la Comunidad de Inteligencia<sup>33</sup>.

Tras el informe de la Comisión del 11 S se vio la necesidad de hacer una profunda reforma en la Comunidad de Inteligencia norteamericana, en primer lugar identificándola y definiéndola, incluyendo a todos sus actores. Así en el 2004, la Comunidad de Inteligencia lanzó su mayor reorganización desde 1947. Se creó la figura del Director Nacional de Inteligencia, (DNI), que preside la Comisión de Inteligencia, es el principal asesor del Presidente y del Consejo Nacional de Seguridad, y a la vez es el director de la CIA. Determina el presupuesto para las agencias que forman parte del Programa Nacional de Inteligencia Exterior y tiene subordinada la Comisión de Salvaguardia de la Privacidad y Libertades Civiles, *Board on Safeguarding Privacy and Civil Liberties*.

Otro organismo que se creó fue el Centro Nacional Contra-terrorismo, *National Counter Terrorism*, absorbió al Centro de Integración de la Amenaza Terrorista, *Terrorist Threat Integration Center*.<sup>34</sup>

En la actualidad, el listado de agencias de inteligencia<sup>35</sup> es amplio:

- Agencia Central de Inteligencia, *Central Intelligence Agency (CIA)*, fundada en 1947 y con presupuesto y plantilla secretos. Recoge información extranjera que afecta a la seguridad nacional, además de realizar labores de inteligencia fuera del territorio nacional. También lleva a cabo misiones de contraespionaje, evitando la infiltración de agentes extranjeros en el país.
- Agencia de Seguridad Nacional, *National Security Agency (NSA)*, con sede en Fort Meade (Maryland) y una plantilla superior a

---

<sup>33</sup> *Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001*. Report of the US Senate select Committee on Intelligence, December 2002, p. 247-262.

<sup>34</sup> NAVARRO, D., y ESTEBAN, M., *Terrorismo global* Instituto Juan Velásquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Rey Juan Carlos). Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos Madrid 2006. Pg. 63

<sup>35</sup> CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*, p. 15.

60.000 personas (superior al FBI y CIA juntas), constituida por ingenieros, programadores, matemáticos y físicos de alta calificación que cuenta con un presupuesto anual superior a los siete millardos de dólares. Se encarga de la protección de todos los servicios de información de la nación, así como de la recogida y análisis de todo tipo de señales que se lancen al espacio.

- Agencia de Inteligencia de Defensa, *Defense Intelligence Agency*, (DIA), perteneciente al Departamento de Defensa.
- Oficina Nacional de Reconocimiento, *National Reconnaissance Office* (NRO), que coordina la obtención y análisis de la información de los satélites y aeronaves para los servicios militares y la CIA.
- Agencia Nacional de Inteligencia Geoespacial (NGA), encargada de la recogida y análisis de imágenes, como inteligencia geoespacial.
- Oficina Central de Imágenes, *Central Imagery Office*, (CIO).
- Servicio Cartográfico de Defensa, *Defense Mapping Agency* (DMA).
- Ejército de Tierra, *National Ground Intelligence Center* (NGIC).
- Fuerza Aérea, *Air Force Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance Agency* (AFISR).
- Armada, *Office of Naval Intelligence* (ONI).
- Cuerpo de Marines, *Marine Corps Intelligence Activity* (MCIA)
- Dirección de Información y Análisis de Protección de Infraestructuras, *National Infrastructure Protection Center Advisory* (IAIP), del Departamento de Justicia.
- Unidad de Inteligencia del Departamento de Energía, que realiza análisis de armas no convencionales, así como todo lo relacionado con la seguridad de la energía, aportando inteligencia sobre las políticas de Seguridad Nacional.
- Departamento de Estado, que con la Oficina de Inteligencia e Investigación (INR), se encarga de la inteligencia referida a la política exterior norteamericana.



- Unidad de Inteligencia del Departamento de Comercio.
- Unidad de Inteligencia del Departamento del Tesoro, que se encarga de la inteligencia que pueda afectar a la política fiscal y económica del Estado.
- FBI, encargado del contraespionaje.
- Agencia contra la droga, DEA.
- Guardia Costera, dependiente del DHS.

### **Departamento de Seguridad Interior, *Homeland Security (DHS)***

Algo muy repetido por los norteamericanos desde el 11 S es que deben elegir entre un robusto sistema de defensa nacional y sus libertades civiles. Es la seguridad *versus* la libertad. La pérdida de determinadas libertades es el precio que hay que pagar por una seguridad adicional. La expansión de una es la recesión de la otra<sup>36</sup>.

Después del 11 S, en noviembre de 2002 se creaba el Departamento de Seguridad Interior, *Department of Homeland Security (DHS)*: la mayor reorganización del gobierno federal después de la creación del Departamento de Defensa, en 1947.

A este departamento se han adscrito 22 servicios con más de 170.000 efectivos, que en un principio eran independientes o pertenecían a otros departamentos federales, que cuenta con un presupuesto de 37,45 billones de \$<sup>37</sup>.

De este departamento dependen: Servicio de Inmigración, *Immigration and Naturalization Service (INS)*<sup>38</sup>; Servicio de Aduanas y Fronteras, *U. S. Customs Service and Border Protection*<sup>39</sup>; Servicio Secreto, *U.S. Secret*

---

<sup>36</sup> DINH V., *Foreword: Freedom and Security after September 11*. Harvard Journal of Law&Public Policy. Vol. 25. 2001-2002, pgs. 399-406.

<sup>37</sup> Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate. December 2002, p. 42.

<sup>38</sup> Anteriormente dependiente del Departamento de Justicia

<sup>39</sup> Con competencias en más de 400 tipos de leyes relacionadas con las aduanas, drogas, control de exportación y fraude fiscal, además de tener competencias en determinadas leyes de navegación, y que con anterioridad dependía del Departamento del Tesoro.

*Service*<sup>40</sup> y Servicio de Guarda Costas. Estos dos últimos departamentos tienen una cierta independencia, pues informan directamente al Departamento de Estado. También pertenecen a esta agencia el y Servicio de Seguridad de Edificios Federales, *Federal Protective Service*, (GSA).

Hay que resaltar que Homeland Security carece de agencias de inteligencia, pues tanto el FBI como la CIA permanecen dependiendo del Departamento de Justicia y del Departamento de Estado respectivamente.

*Homeland Security* es un concepto que se ha introducido en Estados Unidos después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Ha entrado en los debates sobre la seguridad, abriendo una puerta para utilizar más recursos militares en estas misiones<sup>41</sup>.

Desde estos hechos el gobierno federal ha reforzado sus actividades en todos sus departamentos ministeriales, ha duplicado sus presupuestos para estos fines<sup>42</sup>, ha desarrollado una nueva legislación<sup>43</sup> y es el punto de contacto entre las agencias estatales, locales y el sector privado.

La administración apostó por una colaboración entre el gobierno federal con los gobiernos estatales y locales en materia de *homeland security*, como forma de compartir y suministrar información en este terreno<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Encargado de investigar delitos financieros, fraudes y especialmente amenazas contra los dignatarios americanos, protección de la Casa Blanca y otras oficinas presidenciales, protección del vice-presidente y su familia y misiones diplomáticas extranjeras

<sup>41</sup> ANDREAS, P., Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, p. 200.

<sup>42</sup> El 18-9-01 se firmó un primer acuerdo de 40 billones de \$, y aparte de lo que ya se tuvo en cuenta en la elaboración del nuevo presupuesto fiscal de 2002, el 2-08-02 se suplementaban todos estas ayudas presupuestarias con otros 24 billones de \$.

<sup>43</sup> La *USA Patriot Act* ha introducido importantes cambios en la legislación antiterrorista y ha creado nuevas herramientas en este ámbito.

<sup>44</sup> Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate. December 2002, pgs. 2-27.

## **Ley Patriota norteamericana *USA PATRIOT ACT***

La *USA Patriot Act*<sup>45</sup> fue aprobada cuarenta y cinco días después del 11 S y su objetivo fue ampliar sustancialmente los poderes policiales del Estado con el objeto de combatir el terrorismo sin necesidad de intervención judicial, tanto dentro como fuera de Estados Unidos, restringiendo una serie de derechos constitucionales. Fue aprobada por el Congreso mediante un procedimiento de urgencia, por un reducido grupo de personas, en tres semanas, sin que hubiera ni debate y ni enmiendas.

La ley es un extenso documento de 350 páginas y 10 títulos, que introduce importantes cambios en 15 leyes federales<sup>46</sup>, confiriendo poderes inusuales a estructuras operativas policiales y a las agencias de inteligencia.

Ha conseguido la eliminación de barreras legales, “el muro”, que impedían el intercambio de información entre las agencias policiales y las agencias encargadas de las investigaciones en materia de contraterrorismo o contrainteligencia<sup>47</sup>, así como el intercambio entre la inteligencia extranjera y las agencias policiales, además de permitir la reforma de la Ley sobre Vigilancia de la Inteligencia Extranjera, *Foreign Intelligence Surveillance Act of 1978* (FISA).

A las fuerzas policiales y de inmigración les permite interceptar las comunicaciones telefónicas y de correo electrónico; utilizar registros públicos y privados (médicos, financieros, libros solicitados en las bibliotecas, etc.) y conceder poder discrecional para detener y deportar a inmigrantes, cuando se sospeche que los mismos son sospechosos de terrorismo.

---

<sup>45</sup> Es un acrónimo que procede de **U**niting and **S**trengthening **A**merica by **P**roviding **A**ppropriate **T**ools **R**equired to **I**ntercept and **O**bstruct **T**errorism, Uniendo y Fortaleciendo América mediante la Provisión de las Apropriadas Herramientas para Interceptar y Obstruir el Terrorismo. Este término ha generado a su vez un slogan nacionalista equivalente a “Estados Unidos patriótico”.

<sup>46</sup> Algunas de estas leyes son: *Wiretap Statute, Computer Fraud and Abuse Act, Foreign Intelligence Surveillance Act, Pen Register and Trap and Trace Statute, Immigration and Nationality Act, Money Laundering Act, Bank Secrecy Act.*

<sup>47</sup> ANDREAS, P., Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations.* Oxford University Press, p 191.

Permite utilizar toda la información conseguida mediante la vigilancia electrónica, antes de pedir autorización judicial<sup>48</sup>.

Otros aspectos importantes son poder intercambiar información entre los servicios operativos del FBI y los servicios de inteligencia de la CIA<sup>49</sup>, así como la ampliación de las posibilidades en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación de actividades terroristas<sup>50</sup>.

Esta ley ha hecho que todas las órdenes judiciales sean válidas en todo el territorio de EEUU, pudiéndose ser dictadas por cualquier juez en cualquier tribunal del país. Esto significa que el FBI puede obtener una orden judicial en un lugar del país que puede ser utilizado en otro.

En definitiva, *la USA-Patriot Act*, si bien es un poderoso instrumento para la lucha contra el terrorismo, *para* algunos defensores de las libertades civiles, es un ataque directo contra derechos fundamentales, como el derecho a la privacidad y a la libertad de expresión, “legalizando” la práctica de la detención administrativa.

### **Influencia (americanización) del modelo estadounidense en el mundo**

La internacionalización de las actividades policiales norteamericanas responde a algo más que a la necesidad de dar respuesta a la proliferación de las actividades criminales transnacionales.

El aumento del tráfico de drogas que empezó en 1960 desarrolló una respuesta sin precedentes en las actividades internacionales policiales.

Las violaciones de las leyes norteamericanas que se sucedieron a partir de 1980, provocaron una respuesta internacional en los mercados de la seguridad por parte del Departamento de Justicia y la Comisión de Seguridad y de Cambios. Otras iniciativas en el campo de las actividades policiales internacionales fueron motivadas principalmente por determinadas actividades

---

<sup>48</sup> SEAMON R. y GARDNER W. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, nº 28, 2004-2005, pgs. 324-338.

<sup>49</sup> VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Estudios del Puerto. 2007, pgs. 12-27.

<sup>50</sup> Recogidas en el Título III, que en un principio se quería que apareciera en un documento separado, *Financial Antiterrorism Act*, pero que al final quedó en la *Patriot Act*.

interiores norteamericanas, como fue la “guerra contra las drogas” en los años 70, posteriormente ampliadas por las administraciones de Reagan y Bush en 1980. En muchos casos las rivalidades entre las agencias fueron las causas del aumento de estas actividades policiales internacionales.

La *DEA, FBI, IRS, INS, Secret Service, US Customs Service and Border Protection*, e incluso departamentos de policía estatales y locales, tomaron parte en estas actividades policiales internacionales. Muchas de estas actividades fueron apoyadas por las Fuerzas Armadas, agencias de inteligencia y respaldadas por esfuerzos diplomáticos del Departamento de Estado y altos responsables del Departamento de Justicia y la Casa Blanca.

Las estadísticas confirman estos hechos: entre 1967 y 1991 el número de agentes destinados en el exterior de Estados Unidos creció de 12 efectivos en ocho ciudades, a cerca de 300 en más de 70 localizaciones en el extranjero. Entre 1979 y 1990, el número de fiscales destinados en la Oficina criminal de asuntos internacionales aumentó de 4 a 40 y la Unidad nacional central de INTERPOL, perteneciente al Departamento de Justicia, aumentó su personal de 6 a 110 miembros. También el número de agencias policiales extranjeras representadas en Estados Unidos pasó de dos a más de doce. Además entre 1970 y 1990, el número de extradiciones solicitadas por Estados Unidos pasó de 50 a 500.

La internacionalización de las actividades policiales de los Estados Unidos durante el S XX ha provocado la evolución de muchos sistemas de justicia criminal en otros países<sup>51</sup>. Muy pocas naciones, entre las que se encuentra Estados Unidos, han reforzado sus medios legales y sus procedimientos penales internos para dar validez legal a las actividades fuera de sus fronteras.

Ningún otro gobierno ha tenido una agenda tan agresiva para intentar hacer que otros países adoptaran sus métodos y procedimientos penales. Algunos gobiernos han respondido firmando tratados de extradición, otros firmando acuerdos de cooperación con sus agencias policiales, otros creando agencias especializadas en investigación, especialmente en el tema de drogas,

---

<sup>51</sup> NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*. Pennsylvania State University, 1993, pgs. 2-11.

estableciendo prohibiciones y restricciones, tipificando y aplicando el delito del blanqueo de capitales. Esto es lo que se como se conoce como la “americanización”.

## Conclusiones

Hay muchas discusiones sobre el ingente número de departamentos policiales en Estados Unidos. Muchos de ellos tienen menos de diez efectivos, aunque tengan las mismas competencias que los de grandes dimensiones. Los grandes departamentos tienen la posibilidad de crear departamentos especializados, pero en los pequeños, los patrulleros tienen que hacer frente a todas las actuaciones policiales.

La importancia de los diversos niveles policiales la podemos ver comparativamente. Los **departamentos estatales y locales** en 2002, hicieron alrededor de 14 millones de detenciones, de los que casi 1,6 millones fueron por asuntos de drogas (16%), 625.000 fueron por delitos violentos (4%) y 159.000 fueron por delitos contra las armas de fuego (1%). Durante ese mismo periodo, las **agencias federales** hicieron alrededor de 116.000 detenciones, de los que 32.630 fueron por temas relacionados con las drogas (28%), 4.250 fueron por delitos violentos (4%) y 5.203 fueron por delitos contra las armas de fuego (5%). En esas fechas, año 2000, había alrededor de 17.000 agencias estatales y locales, con casi 700.000 policías a tiempo total, mientras que las agencias federales eran 69, con 88.000 policías<sup>52</sup>.

La posesión de las armas de fuego en Estados Unidos siempre ha sido un factor que ha jugado a favor de la delincuencia. Pero esta política, incluso también es distinta según sea el lugar: así que mientras en Nueva York para comprar una escopeta o un rifle es necesario un permiso que expide la Policía, fuera del estado se puede conseguir simplemente presentando el carnet de conducir (los ciudadanos de Estados Unidos carecen de carnet de identidad).

La proximidad de los policías con sus conciudadanos produce un efecto conocido por el mundo policial: la corrupción y la manipulación política de la Fuerza. Fue este un mal endémico de la policía norteamericana, y que el

---

<sup>52</sup> Fuente: Bureau of Justice Statistics. Strategic Plan FY 2003-2004.

gobierno local fue incapaz de eliminar, siendo en las zonas rurales una influencia incluso más directa<sup>53</sup>.

Para atajar esta corrupción, las comisiones de investigación de corrupción policial siempre han formado parte de la actividad política norteamericana. La comisión ha sido el primer instrumento para investigar la corrupción, y su efectividad se puede considerar aceptable, pues estaba formada y financiada por donaciones privadas, cuando los líderes políticos se desinteresan por este tipo de investigaciones, y se establecía, sobre todo, cuando determinados hechos salían a la luz pública. La Policía representa un enorme recurso que los políticos pueden utilizar para asegurar el éxito en las elecciones, premiar amigos y castigar enemigos<sup>54</sup>.

En términos generales y aunque en los sueldos hay grandes diferencias, el policía local norteamericano tiene un salario bajo, por lo que la demanda social por ser policía es baja. La policía federal, en cambio, está mejor pagada. Los sueldos son distintos (mayores en las grandes ciudades), y los policías pueden tener unos ingresos extra trabajando fuera de su servicio, *moonlighting*, a veces con su uniforme oficial y autorizados por sus departamentos.

Por último señalar, que con casi el 5% de la población mundial, Estados Unidos tiene el 25% de la población penitenciaria del mundo. Muchos gobiernos buscan en los Estados Unidos el liderazgo en el control de la criminalidad internacional, sin darse cuenta de los resultados de su justicia penal en el interior de su territorio<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> MAWBY R., *Policing across the world*. UCL Press, London, 1999, p. 39.

<sup>54</sup> GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, Library of Congress, pgs. 51-84.

<sup>55</sup> ANDREAS, P., Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press, p. 252.

Tipo de agencia	Número de agencias	TOTAL FUERZA POLICIAL	Personal a tiempo completo			Personal a tiempo parcial		
			TOTAL	Policías	Civiles	TOTAL	Policías	Civiles
<b>Agencias federales</b>	<b>69</b>	<b>160.000</b>	<b>160.000</b>	<b>88.000</b>	<b>72.000</b>			
Departamentos locales de policía	12.666	1.119.227	1.019.496	708.022	311.474	99.731	42.803	56.928
<b>Oficinas del Sheriff</b>	<b>3.070</b>	<b>316.560</b>	<b>293.823</b>	<b>164.711</b>	<b>129.112</b>	<b>22.737</b>	<b>10.300</b>	<b>12.437</b>
Agencias con jurisdicción especial	1.376	83.233	69.650	43.413	26.237	13.583	4.667	8.916
<b>Policías de Texas</b>	<b>623</b>	<b>3.564</b>	<b>3.080</b>	<b>2.630</b>	<b>450</b>	<b>484</b>	<b>418</b>	<b>66</b>
Otras agencias	49	87.845	87.028	56.348	30.680	817	95	722
<b>Policías reservistas</b>		<b>45.000</b>	<b>14.000</b>			<b>31.000</b>		
<b>Policías voluntarios (1)</b>		<b>28.000</b>			<b>28.000</b>			
Guardia Nacional (2)			346.000					
<b>TOTAL</b>	<b>17.853</b>	<b>1.843.429</b>	<b>1.647.077*</b>	<b>1.063.124</b>	<b>597.953</b>	<b>168.352</b>	<b>58.283</b>	<b>79.069</b>

(1) No uniformados y a tiempo parcial

(2) Se refleja solamente para conocimiento

\* En la suma no está incluida la Guardia Nacional

FUENTE: Censo policial norteamericano año 2000 publicado por el Ministerio de Justicia en octubre 2002

## BIBLIOGRAFÍA

ANDREAS P., *Redrawing the Line. Borders and Security in the Twenty-first Century*, International Security 28:2.

ANDREAS, P., Y NADELMANN, E., *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford University Press.

BALLBE, M., *El futuro del Derecho administrativo en la Globalización: entre la americanización y la europeización*, Revista de Administración Pública, dic. 2007.

Bureau of Justice Statistics. Strategic Plan FY 2003-2004.



CARTER D., *Law Enforcement Intelligence: A Guide for State, Local, and Tribal Law Enforcement Agencies*.

DINH V., *Foreword: Freedom and Security after September 11*. Harvard Journal of Law & Public Policy. Vol. 25. 2001-2002.

DUQUE J., *La Policía de Nueva York*, Revista Guardia Civil, nº 753, enero 2007.

DUQUE J., *Policía y seguridad en Estados Unidos*, Revista de la Guardia Civil, nº 742, feb. 2006.

GAINES L., KAPPELER V. y VAUGHN J., *Policing in America*, Library of Congress, 1999.

Homeland Security. Management Challenges Facing Federal Leadership, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, US Senate. December 2002.

<http://www.gpoaccess.gov/911> y <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/2004/09/20040908-5.html>.

*Joint Inquiry into Intelligence Community activities before and after the terrorist attacks of September 11, 2001*. Report of the US Senate select Committee on Intelligence, December 2002,

MAWBY R., *Comparative Policing issues*. The British and American System in International Perspective. Community Involvement in Policing: a Comparative Analysis, London, 1990.

MAWBY R., *Policing across the world*. UCL Press, London, 1999.

MARTINEZ, R., *Armas: ¿Libertad americana o prevención europea?* Ariel Derecho, 2002.

NADELMAN E., *Cops across borders. The internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*. Pennsylvania State University, 1993.

*National Security for Information Sharing*. Successes and Challenges in Improving Terrorism-Related Information Sharing. October 2007.

NAVARRO, D., y ESTEBAN, M., *Terrorismo global* Instituto Juan Velázquez de Velasco de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Rey Juan Carlos). Cátedra Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos Madrid 2006.

SEAMON R. y GARDNER W. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, nº 28, 2004-2005.

VERVAELE J., *La legislación antiterrorista en Estados Unidos*, Estudios del Puerto. 2007.

ZEGART A., *September 11 and the adaptation failure of US Intelligence Agencies*, International Security, vol. 29, No. 4, Spring 2005,.

*9/11 Commission Report*. W.W. Norton & Company. New York London.

Entrevistas personales con agentes de DEA, FBI y Policía de Nueva York.

**José Duque Quicios**

**Teniente Coronel de la Guardia Civil**

## MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

La Industria y la Tecnología en la Política Europea de Seguridad y Defensa  
 Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional  
 Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica 2008  
 215 páginas

SE trata de una monografía que recoge las ponencias del seminario organizado por el CESEDEN para el conocimiento y la difusión de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y para ayudar a todos los que tienen que tomar decisiones relacionadas con esta materia. Dentro de la PESD va adquiriendo cada vez más peso las misiones en el ámbito de control de fronteras, crimen organizado, crimen sexual, crimen violento, tráfico legal de seres humanos y derechos humanos. La consolidación de esta política está trayendo cambios en las capacidades, misiones y composición de los Ejércitos y Fuerzas de Seguridad de la UE, cambios que a largo plazo tendrán un profundo impacto sobre su doctrina, organización, formación, material, liderazgo, personal e instalaciones.

En el primer capítulo, el general Juan Ignacio Cuartero Núñez describe los nuevos escenarios y los retos a los que se enfrenta la seguridad y la defensa de Europa. Analiza las nuevas misiones y capacidades militares y los esfuerzos que se están llevando a cabo para cubrir las carencias actuales. Aparecen nuevas organizaciones con un papel relevante y nuevas reglas de actuación. Con el título "*Nuevos actores y Reglas de Juego. La incipiente Política Europea de Armamento*", el teniente coronel, Emilio Fernández Piñero y Hernández desgrana en el segundo capítulo, la base jurídico-legislativa de las nuevas reglas de actuación. En el tercer capítulo "*El sector industrial de la defensa en Europa*", Carlos Martí Sempere –experto de la Dirección de Tecnología de ISDEFE– estudia de forma exhaustiva las características específicas de esta industria, los intentos y dificultades de crear un mercado unificado de la defensa en Europa, las diferencias con la industria norteamericana y las tendencias. Se hace un especial énfasis en los cambios que deben hacerse para mantener capacidades de investigación y desarrollo relevantes y conservar la independencia estratégica. Jordi Molas Gallart –director científico Instituto Ingenio– se encarga en el cuarto capítulo de analizar el cambio de contexto producido en I+D+i donde se percibe la apertura del sistema a la sociedad dando lugar a una investigación más internacional con un papel creciente de consorcios y grupos investigadores multinacionales. En el quinto capítulo, "*La transformación de la industria, retos y oportunidades*", elaborado por Emma Fernández Alonso –directora general de Talento, Innovación y Estrategia de INDRA–, se analiza la influencia de estos cambios de contexto van a tener sobre el comportamiento de las empresas y las posibles transformaciones que se van a producir para afrontar con éxito los nuevos desafíos. Por último, Julián García Vargas –Presidente AESMIDE– y Miguel Ángel Panadero Panadero –Consejero de ISDEFE– recogen las conclusiones más relevantes del seminario y las recomendaciones que se derivan del mismo.

Lali Castellanos

## MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

Las fronteras exteriores de la Unión Europea

Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica 2008

253 páginas

**E**STA publicación redefine las fronteras de la Unión Europea desde el punto de vista del análisis funcional, dividiendo el campo de estudio en cinco áreas temáticas asignadas a un investigador específico. Bárbara Fernández García, licenciada en Periodismo, diplomada en Relaciones Internacionales, Unión Europea y Globalización, aborda las fronteras europeas desde la perspectiva sociodemográfica. Analiza los principales flujos migratorios y comunidades de inmigrantes instaladas en la UE. La disertación sobre las fronteras económicas corre a cargo del catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Córdoba, José María Casado Raigón, que analiza en profundidad el debate sobre política de seguridad y la causalidad circular existente entre política interior y exterior en la UE. La influencia de la Unión viene definida por la defensa de valores y principios de carácter universal y su capacidad para exportar estabilidad y progreso. Su principal debilidad consiste en la incapacidad para establecer un frente común ante los acontecimientos internacionales. Del capítulo sobre las fronteras político-diplomáticas de Europa se encarga el analista de Relaciones Internacionales, Fernando Villena Sánchez, que plantea la necesidad de un debate sobre los beneficios y perjuicios que a cada Estado individualmente le reportaría llevar a cabo la cesión de soberanía necesaria para la articulación de una acción exterior europea eficaz. Desde la perspectiva de la seguridad y la defensa, el alférez de Navío, Fernando Fernández Fadón, licenciado en Ciencias Políticas y Máster de Seguridad y Defensa del CESEDEN, compone el capítulo más extenso del libro. Se inicia con la ruptura histórica de la "dinámica del orden" y el tratamiento de los riesgos y amenazas desde el final de la guerra fría, así como la evolución de Rusia. Analiza la seguridad energética de la UE y los nuevos riesgos que amenazan a Europa, el crimen organizado y los procesos asociados para finalizar con unas conclusiones que invitan a una eficaz y activa prevención siendo conscientes de los costes que implica el mantenimiento del modo de vida europeo. Finaliza con el capítulo firmado por el profesor titular de Relaciones Internacionales y diplomado en Altos Estudios de la Defensa por el CESEDEN, Felipe Sahún, que versa sobre las fronteras culturales.

*Lali Castellanos*

# INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SOBRE SEGURIDAD

2º Semestre 2008

## SUMARIO

### **1. Normativa de interés**

#### **a. España**

- Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. (BOE nº 171 de 16/7/2008).
- Orden INT/2130/2008, de 9 de julio, por la que se determinan las Escuelas y Organismos Militares facultados para la expedición de permisos de conducción militares canjeables por los equivalentes previstos en el Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo.
- Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria. Comunidad Autónoma de Canarias (BOE núm. 175, de 21 de julio de 2008).
- Real Decreto 1894/2008, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre Organización y Funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España. Ministerio de Administraciones Públicas (BOE núm. 276, de 15 de noviembre de 2008)

#### **b. Guardia Civil**

- Resolución de 31 de julio de 2008, de la Secretaria General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración y coordinación entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de seguridad de los edificios e instalaciones autonómicas para el año 2008. Ministerio del Interior (BOE núm. 200, de 19 de agosto de 2008).
- Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras. Ministerio de la Presidencia (BOE núm. 215, de 5 de septiembre de 2008).
- Resolución de 21 de octubre de 2008, de la Subsecretaria, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión entre la Secretaría de Estado de Seguridad y el Ejército del Aire para determinadas actividades en el ámbito de las operaciones aéreas de la Guardia Civil. Ministerio de la Presidencia (BOE núm. 255, de 22 de octubre de 2008).

## **2. Política de seguridad**

### **a. Información general**

- Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 de junio, de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio
- Orden INT/3192/2008, de 4 de noviembre, por la que se regula la composición y funciones de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Ministerio del Interior. Ministerio del Interior (BOE núm 270, de 8 de noviembre de 2008).
- Informe del Ministro de Justicia sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley Orgánica del Código Penal de 1995, presentado al Consejo de Ministros del día 14 de noviembre de 2008.

### **b. Información parlamentaria.**

- Comisión no permanente sobre seguridad vial y prevención de accidentes de tráfico, celebrada el 26 de junio de 2008, con la comparecencia del señor ministro del Interior, para explicar las líneas generales de la política de su departamento y los objetivos y programa de trabajo del ministerio en relación a las materias vinculadas con la seguridad vial durante la presente Legislatura.
- Comisión de Interior celebrada el jueves 25 de septiembre de 2008, con la comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad, para informar sobre las medidas políticas de su departamento.
- Comisión de interior celebrada el 30 de septiembre de 2008, con la comparecencia de la señora secretaria general de Instituciones Penitenciarias, para que explique la política penitenciaria de su departamento.
- Comisión de interior celebrada el 8 de octubre de 2008, con la comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad, para informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.
- Comisión de interior celebrada el 21 de octubre de 2008, donde se recoge una proposición no de ley relativa a los datos de criminalidad.
- Comisión de interior celebrada el 28 de octubre de 2008, con la comparecencia del señor Ministro de Interior, para informar sobre las estadísticas de criminalidad referidas al 2007 y la situación laboral y profesional de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Comisión de interior celebrada el 4 de noviembre de 2008, con la comparecencia del señor Director General de la Policía y de la Guardia Civil, para explicar los objetivos de su departamento.

## **3. Jurisprudencia.**

- Tribunal Supremo. Sala Especial del artículo 61 de la LOPJ, de 22 de septiembre de 2008: "*Declaración de ilegalidad del partido político*".
- Tribunal Supremo. Sala Segunda, de lo Penal, Sentencia N<sup>o</sup>: 539/2008, de 23 de septiembre: "*Elementos configuradores del delito de enaltecimiento o justificación del terrorismo*"

- Tribunal Supremo. Sala Segunda, de lo Penal, Sentencia N°: 618/2008, de 7 de octubre : *Absolución de la mayor parte de los islamistas detenidos en la Operación Nova.*

**Autor: Juan Carlos González Sanmillán**

## 1.- Normativa de interés

### a) España

- 1- **Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. (BOE núm. 171, de 16 de julio de 2008)**

El Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales, dictado al amparo del artículo 2.2.j) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece una nueva estructura de la Administración General del Estado, mediante diversas supresiones y modificaciones en el ámbito de aquéllos, con el objeto de desarrollar el programa político del Gobierno y conseguir la máxima eficacia en su acción y la mejor racionalidad en el funcionamiento de la Administración General del Estado.

En coherencia con lo expuesto, el artículo 5 del Real Decreto 438/2008, de 14 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales, introduce ciertas modificaciones en el ámbito organizativo interno del Ministerio del Interior.

Así pues, dentro de este proceso de reestructuración, mediante el presente Real Decreto se modifica la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, aprobada por el Real Decreto 1571/2007, de 30 de noviembre, si bien no supone un cambio radical en relación con la existente, con las salvedades anteriormente expuestas.

En su virtud, a iniciativa del Ministro del Interior, con la conformidad de la Ministra de Defensa en lo referido a la Guardia Civil, a propuesta de la Ministra de Administraciones Públicas y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 11 de julio de 2008,

**DISPONGO :**

Artículo 1. Organización general del departamento.

1. Al Ministerio del Interior le corresponde la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana; la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen; el mando superior, y la dirección y coordinación, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; el control de las empresas y el personal de seguridad privada; el ejercicio de las competencias que, en el ámbito policial, le atribuye la legislación vigente en materia de extranjería; el régimen de asilo, refugio, régimen de apátridas y protección a desplazados; la administración y régimen de las instituciones penitenciarias; la realización de las actuaciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales; el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas sobre protección civil; y la administración general de la policía de circulación y de la seguridad vial.

2. Al Ministro del Interior, como titular del departamento, le corresponden la iniciativa, planificación, dirección e inspección de todos los servicios del ministerio, el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y las demás funciones señaladas en el artículo 12 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, así como las que le sean atribuidas por otras leyes o normas especiales.

6. Depende directamente del Ministro el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista en los términos recogidos en su normativa reguladora.

7. Depende directamente del Ministro el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que, bajo su dirección y supervisión, está presidido por el Secretario de Estado de Seguridad, e integrado por el Subsecretario, el Director General de la Policía y de la Guardia Civil, el Secretario General de Instituciones Penitenciarias, el Director del Gabinete del Ministro, el Director General de Infraestructuras y Material de la Seguridad y los titulares de las Direcciones Adjuntas Operativas de la Policía y de la Guardia Civil, actuando como Secretario el Director del Gabinete de Coordinación de la Secretaría de Estado de Seguridad.

8. El Ministerio del Interior se estructura en los siguientes órganos superiores y directivos:

a) La Secretaría de Estado de Seguridad, de la que dependerán los siguientes órganos directivos:

1. La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, cuyo titular tendrá rango de subsecretario.

2. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, cuyo titular tendrá rango de subsecretario, y de la que dependerán los siguientes órganos directivos:

a. La Dirección General de Gestión de Recursos.

b. La Dirección General de Coordinación Territorial y Medio Abierto.

3. La Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad.

4. La Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería.

b) La Subsecretaría del Interior, de la que dependerán los siguientes órganos directivos:

1. La Secretaría General Técnica.

2. La Dirección General de Política Interior.

3. La Dirección General de Tráfico.

4. La Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

5. La Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo.

6. La Dirección General de Personal y Servicios.

Artículo 2. Secretaría de Estado de Seguridad.

1. Corresponde al Secretario de Estado de Seguridad la dirección, coordinación y supervisión de los órganos directivos dependientes de la Secretaría de Estado, bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, para el ejercicio de las siguientes funciones:

a) La promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de residencia y circulación.

b) El ejercicio del mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la coordinación y la supervisión de los servicios y misiones que les corresponden.



c) El control de las empresas y del personal de seguridad privada y la seguridad pública de los espectáculos y actividades recreativas, en el ámbito de competencias del Estado.

d) La dirección y coordinación de la cooperación policial internacional.

e) La representación del Departamento en los supuestos en que así se lo encomiende el Ministro.

f) La dirección, impulso y coordinación de las actuaciones del departamento en materia de crimen organizado, tráfico de drogas, blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico y delitos conexos.

g) La planificación y coordinación de las políticas de infraestructuras y material en el ámbito de la seguridad.

h) La aprobación de los planes y programas de infraestructuras y material en el ámbito de la seguridad.

i) La dirección de las competencias del Ministerio del Interior en materia de Administración Penitenciaria.

2. Como órgano de asistencia inmediata al Secretario de Estado existe un Gabinete, con nivel orgánico de subdirección general, con la estructura que se establece en el artículo 18.3 del Real Decreto 438/2008, de 14 de abril.

3. Asimismo, dependen del Secretario de Estado los siguientes órganos con rango de subdirección general:

a) El Gabinete de Coordinación, al que le corresponden las funciones de supervisión y coordinación de la ejecución de planes conjuntos en materia de seguridad ciudadana; formación; informe de proyectos de disposiciones generales; elaboración y supervisión de resoluciones y circulares del Secretario de Estado de Seguridad.

b) La Inspección de Personal y Servicios de Seguridad, encargada de la inspección, comprobación y evaluación del desarrollo de los servicios, centros y unidades, centrales y periféricos, de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, así como de las actuaciones realizadas por los miembros de los respectivos cuerpos en el cumplimiento de sus funciones.

c) El Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), al que corresponde la elaboración de la inteligencia estratégica en la lucha contra todo tipo de delincuencia organizada, así como, en su caso, el establecimiento de criterios de coordinación operativa de los servicios actuantes en los supuestos de coincidencia o concurrencia en las investigaciones. Para el ejercicio de sus funciones le corresponderá:

1.º Recibir, integrar y analizar cuantas informaciones y análisis operativos relacionados con la delincuencia organizada sean relevantes o necesarios para la elaboración de la inteligencia estratégica y de prospectiva en relación con el crimen organizado.

2.º Dictar o determinar, en los supuestos de intervención conjunta o concurrente, los criterios de coordinación y de actuación de las Unidades operativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y la de éstos con otros Servicios intervinientes, en función de sus competencias propias o de apoyo a la intervención.

3.º Elaborar el informe anual sobre la situación de la criminalidad organizada en España, así como una Evaluación Periódica de Amenaza.

4.º Elaborar y difundir las informaciones estadísticas relacionadas con esta materia.

d) El Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI) será el encargado de apoyar, mediante la elaboración de estadísticas y estudios e investigaciones sobre la situación y tendencias de la seguridad, a los órganos superiores y directivos del

Ministerio del Interior en la elaboración de las políticas de seguridad y en la toma de decisiones relacionadas con esta materia. Asimismo, complementará, con el desarrollo e impulso de acciones formativas específicas, la especialización de los altos responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En concreto, le corresponderán las siguientes funciones:

1.º Desarrollar el Sistema Estadístico de Seguridad Interior, elaborando y difundiendo las informaciones estadísticas relacionadas con la misma, así como realizar e impulsar los estudios e investigaciones dirigidos a conocer la situación y evolución de las diferentes formas delictivas y de la percepción social de seguridad.

2.º Realizar estudios y análisis sobre aspectos relacionados con las políticas de seguridad, así como sobre el impacto alcanzado de determinados planes operativos de carácter general.

3.º Desarrollar y promover la celebración de acciones formativas dirigidas a altos responsables de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, orientadas a impulsar y actualizar los valores directivos comunes y a promover una efectiva cultura corporativa de cooperación y colaboración.

4.º Actuar como Centro español de la Academia Europea de Policía.

5.º Desarrollar las relaciones correspondientes con otros Centros o Unidades similares de la Unión Europea, de sus Estados Miembros o de terceros países.

6.º Fomentar la participación y colaboración de la Universidad, de otras entidades o instituciones públicas y privadas, y de personalidades investigadoras o del ámbito académico, en el desarrollo de las actividades y funciones que le corresponden.

7.º Cualesquiera otras que le sean encomendadas por el Ministro del Interior o por el Secretario de Estado de Seguridad.

4. Funcionarán adscritos al Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, como órganos colegiados:

a) Los Consejos superior y asesor de lucha contra el tráfico de drogas y el blanqueo de capitales, con la composición y funciones previstas en sus correspondientes disposiciones orgánicas.

b) El Consejo asesor del observatorio de seguimiento del uso de las nuevas tecnologías por las organizaciones criminales de traficantes de drogas ilegales, de blanqueo de capitales procedentes de dicho tráfico ilegal y de otros delitos conexos.

### Artículo 3. Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

Corresponde al Director General de la Policía y de la Guardia Civil, cuyo titular tendrá rango de subsecretario, bajo la dependencia del Secretario de Estado de Seguridad, el mando directo del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil, en este último caso, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Ministerio de Defensa.

Dependiendo directamente del Director General, y con nivel orgánico de Subdirección General, existirá un Gabinete Técnico con funciones de asistencia directa y apoyo, para facilitar el despacho y la coordinación de los órganos y unidades dependientes de aquél.

Asimismo, también dependiendo directamente del Director General existirán **dos Unidades de Coordinación**, para la asistencia directa y apoyo a aquél en los ámbitos del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil, respectivamente.

A) En el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía:

1. Ejercerá las siguientes funciones:

- a) Dirigir y coordinar los servicios y los órganos centrales y periféricos del Cuerpo Nacional de Policía.
- b) Distribuir los medios personales y materiales, asignándolos a las distintas unidades que la integran.
- c) Proponer al Secretario de Estado de Seguridad los planes y proyectos de actuación operativa de los servicios del Cuerpo Nacional de Policía.
- d) Relacionarse directamente con las autoridades administrativas, organismos y entidades públicas o privadas, en lo referente al funcionamiento de los servicios operativos del Cuerpo Nacional de Policía.
- e) Obtener, centralizar, analizar, valorar y difundir la información necesaria para el desarrollo de sus misiones, así como establecer y mantener el enlace y coordinación con otros órganos de información nacionales y extranjeros, en el ámbito de su competencia, de conformidad con los criterios que al respecto establezca la Secretaría de Estado de Seguridad.
- f) Disponer la colaboración y la prestación de auxilio a las policías de otros países, en cumplimiento de las funciones que atribuye al Cuerpo Nacional de Policía la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con los criterios que al respecto establezca la Secretaría de Estado de Seguridad.
- g) Dirigir, organizar y controlar el cumplimiento de lo dispuesto en materia de extranjería, documento nacional de identidad, pasaportes, juegos, drogas, control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación y espectáculos públicos, todo ello en el ámbito policial y en los términos previstos en la legislación vigente.
- h) Vigilar e investigar las conductas de los funcionarios contrarias a la ética profesional.
- i) Aplicar el régimen disciplinario del personal del Cuerpo Nacional de Policía.
- j) Seleccionar y promover al personal del Cuerpo Nacional de Policía y el desarrollo de las actividades técnico-docentes de formación y perfeccionamiento del personal de dicho cuerpo.
- k) Proponer la adquisición de los equipos de transmisión, equipos de tratamiento de la información, armamento, medios de automoción, helicópteros, naves, uniformes y, en general, los medios materiales precisos para la realización de los cometidos propios del Cuerpo Nacional de Policía, en el marco de la programación aprobada por la Secretaría de Estado de Seguridad.
- l) Impulsar el análisis, planificación y desarrollo de los métodos, técnicas y procedimientos en el ámbito operativo policial.

2. Dependen directamente del Director General las siguientes Unidades con nivel orgánico de Subdirección General:

- a) La Dirección Adjunta Operativa, encargada de la colaboración con el Director General en la dirección, coordinación y supervisión de las unidades operativas supraterritoriales y territoriales, así como en el seguimiento y control de los resultados de los programas operativos y en la definición de los recursos humanos y materiales aplicables a dichos programas.
- b) La Subdirección General de Personal, encargada de la colaboración con el Director General en la dirección, coordinación y administración del personal y formación

c) Subdirección General de Gestión Económica, Técnica y Documental, encargada de la colaboración con el Director General en la dirección, coordinación, administración y gestión de los recursos económicos y materiales.

3. La Dirección Adjunta Operativa es responsable, de acuerdo con las directrices emanadas del Director General, de la dirección, impulso y coordinación de las funciones policiales operativas, que en el nivel central serán realizadas por las Comisarías Generales de Información, de Policía Judicial, de Seguridad Ciudadana, de Extranjería y Fronteras y de Policía Científica, todas ellas con nivel orgánico de subdirección general, y a las que corresponderán las siguientes funciones:

a) A la Comisaría General de Información, la captación, recepción, tratamiento y desarrollo de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones de la Dirección General, y la utilización operativa de la información, específicamente en materia antiterrorista, en el ámbito nacional e internacional.

b) A la Comisaría General de Policía Judicial, la investigación y persecución de las infracciones supraterritoriales, especialmente los delitos relacionados con las drogas, la delincuencia organizada, económica, financiera, tecnológica y el control de los juegos de azar, así como la colaboración con las policías de otros países y la dirección de las oficinas nacionales de Interpol y Europol. Asimismo, le corresponderá la dirección de los servicios encargados de la investigación de delitos monetarios y los relacionados con la moneda, así como la colaboración con los servicios correspondientes del Banco de España en estos asuntos.

c) A la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, la organización y gestión de lo relativo a la prevención, mantenimiento y, en su caso, restablecimiento del orden y la seguridad ciudadana; el control de las empresas y del personal de la seguridad privada; la vigilancia de los espectáculos públicos, dentro del ámbito de competencia del Estado, y la protección de altas personalidades, edificios e instalaciones que por su interés lo requieran.

d) A la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, la expedición de las tarjetas de extranjero, el control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; la prevención, persecución e investigación de las redes de inmigración ilegal, y, en general, el régimen policial de extranjería, refugio y asilo e inmigración.

e) A la Comisaría General de Policía Científica, la prestación de los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica, así como la elaboración de los informes periciales y documentales que le sean encomendados.

4. Bajo la coordinación de la Subdirección General de Personal, las funciones de gestión en el ámbito policial en el nivel central serán realizadas por las Divisiones de Personal; y Formación y Perfeccionamiento, todas ellas con nivel orgánico de subdirección general, y a las que corresponderán las siguientes funciones:

a) A la División de Personal, realizar las funciones de administración y gestión de personal.

b) A la División de Formación y Perfeccionamiento, realizar las funciones de selección, promoción, formación y especialización de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía.

5. A la Subdirección General de Gestión Económica, Técnica y Documental le corresponde la organización y gestión de los servicios de expedición del documento nacional de identidad, de los pasaportes y de los archivos policiales. Bajo su coordinación las funciones de gestión en el nivel central serán realizadas por la División de Coordinación Económica y Técnica, con nivel orgánico de Subdirección General, y a la que corresponderá realizar las funciones de estudio de necesidades, análisis y control de calidad y, en su caso, adquisición de los productos

y equipamientos, y asignación, distribución, administración y gestión de los medios materiales.

6. En el nivel central, existirán la Junta de Gobierno y el Consejo Asesor, con la composición y funciones determinadas para cada uno por la normativa vigente.

7. La organización periférica estará constituida por las Jefaturas Superiores, las comisarías provinciales y aquellas otras unidades o módulos que integran el modelo territorial, comisarías zonales, locales y de distrito, así como las comisarías conjuntas o mixtas y los puestos fronterizos.

Los titulares de las Jefaturas Superiores de Policía podrán asumir la jefatura de la comisaría provincial correspondiente a la capital de provincia en que aquellas tengan su sede.

8. La sustitución del Director General, en los supuestos previstos legalmente, se efectuará por el Director Adjunto Operativo.

#### B) En el ámbito del Cuerpo de la **Guardia Civil**:

1. Ejercerá las siguientes funciones:

a) Dirigir las funciones que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, y las demás disposiciones vigentes asignan a la Guardia Civil, y especialmente:

1. Dirigir, impulsar y coordinar el servicio de las unidades de la Guardia Civil.

2. Organizar y distribuir territorialmente las unidades de la Guardia Civil.

3. Proponer al Secretario de Estado de Seguridad los planes y proyectos de actuación operativa de la Guardia Civil.

4. Relacionarse directamente con las autoridades administrativas, organismos y entidades públicas o privadas, en lo referente al funcionamiento de los servicios operativos de la Guardia Civil.

5. Obtener, centralizar, analizar, valorar y difundir la información necesaria para el desarrollo de sus misiones, así como el establecimiento y mantenimiento del enlace y coordinación con otros órganos de información nacionales y extranjeros, en el ámbito de su competencia, de conformidad con los criterios que al respecto establezca la Secretaría de Estado de Seguridad.

6. Llevar a cabo los cometidos que las disposiciones reguladoras del Ministerio de Defensa le encomienden en cuanto al cumplimiento de misiones de carácter militar en la Guardia Civil.

b) Ejecutar la política de personal y educativa de la Guardia Civil.

c) Ejecutar la política de recursos materiales y económicos asignados a la Guardia Civil para la realización del servicio, así como proponer a la Secretaría de Estado de Seguridad las necesidades en relación con dichos recursos.

d) Cumplir las funciones que le atribuye la legislación vigente en materia de armas y explosivos.

e) Proponer la adquisición de los equipos de transmisión, equipos de tratamiento de la información, armamento, en colaboración con el Ministerio de Defensa, medios de automoción, helicópteros, naves, uniformes y, en general, de los medios materiales precisos para la realización de los cometidos propios de la Guardia Civil, en el marco de la programación aprobada por la Secretaría de Estado de Seguridad.

f) En el ejercicio de sus competencias, y en relación con la extranjería e inmigración, actuar, de acuerdo con la normativa vigente en la materia, en coordinación con el Ministerio de Trabajo e Inmigración a través de la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.

2. Se encuentran adscritos a la Dirección General el Consejo Superior de la Guardia Civil y el Consejo de la Guardia Civil, con la composición y funciones determinadas para cada uno por la normativa vigente.

3. Del Director General dependen las siguientes **Unidades** con nivel orgánico de Subdirección General:

La Dirección Adjunta Operativa.

La Subdirección General de Personal.

La Subdirección General de Apoyo.

4. La **Dirección Adjunta Operativa**, a cargo de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, es responsable, de acuerdo con las directrices emanadas del Director General, de la dirección, impulso y coordinación del servicio de las unidades de la Guardia Civil. Del Director Adjunto Operativo dependen las siguientes unidades:

a) El Estado Mayor, a cargo de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo. Es el principal órgano auxiliar de mando del Director Adjunto Operativo, responsable de proporcionar los elementos de juicio necesarios para fundamentar sus decisiones, traducirlas en órdenes y velar por su cumplimiento, centrandose su actividad sobre la planificación operativa.

b) La Jefatura de Unidades Especiales y de Reserva, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde dirigir, coordinar y controlar las unidades y jefaturas de servicios de ella dependientes.

c) La Jefatura de Información, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde organizar, dirigir y gestionar la obtención, recepción, tratamiento, análisis y difusión de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones propias de la Guardia Civil y la utilización operativa de la información, especialmente en materia antiterrorista en el ámbito nacional e internacional.

d) La Jefatura de Policía Judicial, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde organizar y gestionar la investigación y persecución de los delitos y faltas y desarrollar los servicios de criminalística, identificación, analítica e investigación técnica llevando a cabo las funciones de Policía Judicial específica de la Guardia Civil.

e) La Jefatura Fiscal y de Fronteras, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde organizar y gestionar el resguardo fiscal del Estado, las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos en el ámbito de las funciones encomendadas a la Guardia Civil por la normativa vigente, así como la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular.

f) La Jefatura de la Agrupación de Tráfico, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde, como unidad especializada en materia de tráfico, seguridad vial y transporte, organizar y gestionar todo lo relativo al ejercicio de las funciones encomendadas a la Guardia Civil por la normativa vigente.

g) La Jefatura del Servicio de Protección de la Naturaleza, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde organizar y gestionar todo lo relativo con el cumplimiento de las disposiciones relacionadas con la conservación de la naturaleza y medio ambiente, los espacios

protegidos, los recursos hidráulicos, la caza y pesca, el patrimonio histórico y la ordenación del territorio.

5. La **Subdirección General de Personal**, a cargo de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, es responsable, de acuerdo con las directrices emanadas del Director General, de la dirección y coordinación del desarrollo de la política de personal.

Del Subdirector General de Personal dependen las siguientes unidades:

a) La Jefatura de Personal, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde la organización y gestión de todo lo relativo al régimen de ascensos, destinos, situaciones administrativas y régimen disciplinario del Cuerpo de la Guardia Civil.

b) La Jefatura de Enseñanza, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde la organización y gestión de la selección y capacitación del personal del Cuerpo de la Guardia Civil, así como del desarrollo de las actividades técnico-docentes de formación, perfeccionamiento y especialización de dicho personal.

c) La Jefatura de Asistencia al Personal, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil, a la que corresponde la organización y gestión de la acción social y la asistencia sanitaria y psicológica al personal de la Guardia Civil destinado en la Dirección General.

d) La Secretaría Permanente para la Clasificación y Evaluación, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil, que tiene por misión facilitar la labor de los órganos de evaluación, para lo cual aportará la documentación de los miembros a evaluar y adoptará las medidas necesarias para el buen fin de la evaluación, así como el mantenimiento, custodia y reserva de dichos documentos.

6. La **Subdirección General de Apoyo**, a cargo de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, es responsable, de acuerdo con las directrices emanadas del Director General, de la dirección, coordinación y gestión de los recursos financieros y del desarrollo de la política de recursos materiales. Del Subdirector General de Apoyo dependen las siguientes unidades:

a) La Jefatura de los Servicios de Apoyo, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde la gestión, control y mantenimiento de los medios materiales asignados al Cuerpo de la Guardia Civil para la realización del servicio, en particular, del material móvil, equipamiento policial, armamento e infraestructuras.

b) La Jefatura de Servicios Técnicos, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde la gestión, control y mantenimiento operativo de los equipos y sistemas informáticos, de telecomunicaciones y equipos especiales asignados a la Guardia Civil, así como la investigación y desarrollo tecnológico de recursos materiales de aplicación a la actividad de dicho cuerpo.

c) La Jefatura de Asuntos Económicos, al mando de un Oficial General de la Guardia Civil en situación de servicio activo, a la que corresponde la realización de las actividades relacionadas con la administración y coordinación de los recursos financieros y patrimoniales.

7. La organización periférica de la Guardia Civil estará constituida por las zonas, las comandancias, las compañías y los puestos.

Los mandos de las zonas podrán asumir la jefatura de la comandancia correspondiente a la capital de provincia en que aquellas tengan su sede.

8. La sustitución del Director General, en los supuestos previstos legalmente, así como en el ejercicio de la potestad sancionadora que le atribuye la legislación vigente sobre régimen disciplinario del Cuerpo de la Guardia Civil, se efectuará por el Director Adjunto Operativo.

Artículo 7. Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad.

1. La Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad es el órgano directivo al que corresponde en exclusiva la planificación y coordinación de las políticas de infraestructuras y material en el ámbito de la seguridad, teniendo en cuenta los programas de necesidades propuestos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como el control de su cumplimiento.

2. En particular, sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas al organismo autónomo Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de la Seguridad del Estado, cuya dirección tiene atribuida el titular de la propia Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad, a esta le corresponden las siguientes funciones:

a) Planificar, teniendo en cuenta las propuestas de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, las inversiones en infraestructuras de seguridad.

b) Proponer proyectos y obras en el ámbito de la seguridad, elaborar y coordinar la elaboración de estudios y propuestas conducentes a la definición de políticas, la optimización de infraestructuras organizativas, la mejora de procedimientos de actuación administrativa, la estandarización y homologación de infraestructuras, material, sistemas de información y comunicaciones, codificación y estructuras de datos en el ámbito de la seguridad.

c) Proponer para su aprobación al Secretario de Estado de Seguridad los planes y programas de infraestructuras, material, sistemas de información y comunicaciones en el ámbito de la seguridad, así como coordinarlos, supervisar su ejecución, evaluarlos y analizar sus costes.

d) Promover proyectos para la implantación, adquisición y mantenimiento de infraestructuras, medios materiales, sistemas de información y comunicaciones de utilización conjunta o compartida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, coordinar y supervisar la determinación de sus requisitos técnicos, pliegos de condiciones, programación económica y ejecución, así como de aquellos otros proyectos promovidos por unidades u órganos dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad cuando se financien total o parcialmente con créditos del servicio presupuestario de la Secretaría de Estado.

e) Controlar y coordinar la ejecución de los programas y proyectos derivados de compromisos contraídos por España con otros países u organismos internacionales, en las materias propias de su competencia.

f) Gestionar y ejecutar los programas y proyectos derivados de la financiación procedente de Fondos Europeos.

g) Dirigir la gestión de los bienes y derechos que se refieran al patrimonio inmobiliario de la seguridad, mantener el inventario de todos ellos y efectuar la gestión patrimonial para el arrendamiento u obtención por cualquier otro título de inmuebles dedicados a los fines de seguridad.

h) Mantener las relaciones con la Dirección General del Patrimonio del Estado en materia de infraestructuras y material de seguridad, de conformidad con lo establecido en la normativa correspondiente.

i) Coordinar, desarrollar e implantar bases de datos, sistemas de información y sistemas de comunicaciones de utilización conjunta o compartida por los Cuerpos y



Fuerzas de Seguridad del Estado, incluyendo los correspondientes al Sistema Schengen y al Sistema de radiocomunicaciones digitales de emergencia del Estado.

j) Dirigir, coordinar o gestionar aquellos planes, programas, recursos financieros o materiales en el ámbito de la seguridad que expresamente le encomiende la Subsecretaría.

3. La Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad está integrada por las siguientes Subdirecciones Generales:

a) La Subdirección General de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad, a la que corresponde el desarrollo de las funciones señaladas en las letras g) y h) del apartado 2, así como las indicadas en sus letras a), b), c), d), e), f) y j), excepto en lo relativo a sistemas de información y comunicaciones para la seguridad.

b) La Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, a la que corresponde el desarrollo de las funciones señaladas en la letra i) del apartado 2, así como las indicadas en sus letras a), b), c), d), e), f) y j) en lo relativo a sistemas de información y comunicaciones para la seguridad.

Disposición adicional primera. Competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en materia de extranjería e inmigración.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado continuarán ejerciendo, en materia de extranjería e inmigración, las competencias que les asigna su legislación orgánica reguladora y las atribuidas por su normativa específica

Disposición adicional cuarta. Nombramiento del Director General de la Policía y de la Guardia Civil.

El Director General de la Policía y de la Guardia Civil, a los efectos exclusivos de su nombramiento, se regirá por lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, y se tendrá en cuenta, además, lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Disposición adicional sexta. **Supresión de órganos.**

Quedan suprimidos los siguientes órganos directivos:

a) La Subdirección General de Gestión y Recursos Humanos de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, ámbito del Cuerpo Nacional de Policía.

b) La Subdirección General de Sanidad Penitenciaria.

c) La Subdirección General de Personal de Instituciones Penitenciarias.

d) La Subdirección General de Educación, Divulgación y Formación Vial.

e) La Subdirección General de Normativa y Recursos.

f) La Subdirección General de Sistemas de Información y Organización de Procedimientos.

g) La Subdirección General del Gabinete Técnico de la Policía.

h) La Subdirección General del Gabinete Técnico de la Guardia Civil.

i) La Subdirección General de Personal e Inspección.

Disposición transitoria segunda. Funcionamiento transitorio del Consejo Asesor de Personal.

El Consejo Asesor de Personal continuará desarrollando sus funciones hasta que se constituya el Consejo de la Guardia Civil previsto en la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil

Entrada en vigor el 17 de julio de 2008.

**2- Orden INT/2130/2008, de 9 de julio, por la que se determinan las Escuelas y Organismos Militares facultados para la expedición de permisos de conducción militares canjeables por los equivalentes previstos en el Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo.**

Por Orden del Ministro del Interior de 10 de junio de 1991, se determinaron las Escuelas Militares y de la Guardia Civil facultadas para la expedición de permisos de conducción militares canjeables por los enumerados en el artículo 262.1 del Código de Circulación, aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934.

El artículo 82, párrafo primero, del Reglamento General de Conductores, aprobado por el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, establece que por el Ministerio del Interior se determinarán las Escuelas y Organismos Militares y de las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía, facultadas para expedir permisos de conducción canjeables por los equivalentes previstos en el artículo 5 de ese Reglamento.

Asimismo, la Disposición Transitoria Decimotercera del mismo Reglamento establece que, hasta que se determinen las Escuelas Militares y de las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía, facultadas para expedir permisos canjeables por los establecidos en el mencionado artículo 5, aquellos seguirán siendo expedidos por las Escuelas que se determinan en la Orden de 10 de junio de 1991.

Por su parte, la Orden DEF/3537/2003, de 10 de diciembre, por la que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos y las instrucciones que, al amparo de la Disposición Final Primera de dicha norma, se publicaron con posterioridad, modifican la denominación y, en algunos casos, la ubicación de estas Escuelas y Organismos.

Todo ello obliga a determinar dentro de la estructura del Ministerio de Defensa las Escuelas y Organismos facultados para expedir permisos de conducción.

En su virtud, a iniciativa del Ministerio de Defensa,

**DISPONGO :**

Primero. Escuelas y Organismos de las Fuerzas Armadas facultados.-Las Escuelas y Organismos de las Fuerzas Armadas facultados para expedir permisos de conducción canjeables por los equivalentes permisos de conducción ordinarios serán las que, para cada Ejército, se citan en los apartados siguientes.

Segundo. Escuelas y Organismos del Ejército de Tierra.

1. Secciones de Enseñanza de las Jefaturas de Personal:

- a) Primera Subinspección General del Ejército de Madrid (CENOEXO1)
- b) Segunda Subinspección General del Ejército de Sevilla (SUROEXO1)
- c) Tercera Subinspección General del Ejército de Zaragoza (PIROEXO1)
- d) Cuarta Subinspección General del Ejército de Valladolid (NOROEXO1)
- e) Subinspección de Canarias (Santa Cruz de Tenerife CANOEXO1)
- f) Comandancia General de Baleares (Palma de Mallorca BALOEXO1)

- g) Comandancia General de Ceuta (CEUOEXO1)
- h) Comandancia General de Melilla (MELOEX01).
- 2. Destacamentos de Seguridad y Conducción Vial de las Jefaturas de Personal:
  - a) Primera Subinspección General del Ejército de Valencia (CENOEXO2).
  - b) Segunda Subinspección General del Ejército de Granada (SUROEXO2)
  - c) Tercera Subinspección General del Ejército de Barcelona (PIROEXO2)
  - d) Cuarta Subinspección General del Ejército de A Coruña (NOROEXO2)
  - e) Cuarta Subinspección General del Ejército en Burgos (NOROEXO3).
  - f) Academia de Logística del Ejército de Tierra en Calatayud, Zaragoza (CCCSVOEX).

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Queda derogada la Orden del Ministro del Interior de 10 de junio de 1991, por la que se determinan las Escuelas Militares y de la Guardia Civil facultadas para la expedición de permisos de conducción militares canjeables por los enumerados en el artículo 262.1 del Código de la Circulación y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en esta Orden.

### **3- Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria. Comunidad Autónoma de Canarias (BOE núm. 175, de 21 de julio de 2008)**

La Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, constituye el instrumento normativo que define el contenido, los principios y órganos del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y adapta y actualiza los mecanismos de coordinación de las policías locales de Canarias.

El Estatuto de Autonomía, sin embargo, contempla también el sistema de seguridad desde una perspectiva más orgánica, habilitando la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, si sus instituciones representativas competentes lo estiman oportuno, cree una policía propia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29.<sup>a</sup> de la Constitución.

En aplicación del precepto constitucional, la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sitúa a las policías que se puedan crear por las Comunidades Autónomas en el contexto de un sistema en el que ocupan lugar principal las fuerzas de seguridad del Estado y en el que tienen su cabida específica, en el ámbito de sus competencias, las policías locales. Es en este contexto en el que esta ley crea el Cuerpo General de la Policía Canaria y, por tanto, al servicio de un sistema complejo en el que tendrán función imprescindible los instrumentos de coordinación entre todas las fuerzas de seguridad implantadas en el territorio autonómico.

#### **Artículo 1. Objeto.**

La presente ley tiene por objeto la creación del Cuerpo General de la Policía Canaria como policía dependiente de la Comunidad Autónoma de Canarias y la regulación de su régimen jurídico en el marco del Estatuto de Autonomía de Canarias y de la Ley del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias.

## Artículo 2. Ámbito.

1. La actuación del Cuerpo General de la Policía Canaria se desarrolla en todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, al que se circunscribe sin perjuicio de las excepciones contempladas en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
2. A efectos policiales, el territorio de Canarias se organiza en zonas y departamentos, cuyo ámbito será determinado por el Gobierno de Canarias de acuerdo con criterios demográficos, de extensión territorial y de política criminal y de seguridad.

## Artículo 3. Competencias del Gobierno de Canarias respecto al Cuerpo General de la Policía Canaria.

El Gobierno de Canarias, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, tendrá las siguientes competencias con respecto al Cuerpo General de la Policía Canaria:

- a) La definición del modelo policial.
- b) La planificación general.
- c) La definición del modelo de gestión.
- d) El mando superior.
- e) La planificación del despliegue y el control de su ejecución.
- f) La aprobación de la plantilla y de la relación de puestos de trabajo, previo informe del Consejo de Política de Seguridad.
- g) Las competencias normativas relacionadas con la selección, formación, especialización, promoción, régimen disciplinario y situaciones administrativas del personal en el marco de la ley.
- h) El resto de las competencias que le otorgue la presente ley y la legislación vigente.

## Artículo 10. Junta de Seguridad.

1. De acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Canarias, la Junta de Seguridad de Canarias constituye el instrumento de coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el Cuerpo General de la Policía Canaria

## Artículo 11. Naturaleza y estructura.

1. El Cuerpo General de la Policía Canaria es un instituto armado de naturaleza civil y estructura y organización jerarquizada. Se constituye orgánicamente como un cuerpo único, rigiéndose, en el marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, por lo establecido en esta ley, en la Ley del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y en la Ley de la Función Pública Canaria.
2. Los miembros del Cuerpo General de la Policía Canaria portarán las armas que reglamentariamente se determinen.

## Artículo 12. Misión del Cuerpo General de la Policía Canaria.

El Cuerpo General de la Policía Canaria tiene como misión principal proteger a las personas y bienes, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades, velar por la seguridad ciudadana y contribuir a la consecución del bienestar social, colaborando a estos fines con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica, y cooperando con otros servicios públicos y privados en los ámbitos de la prevención, el civismo, la cohesión social, la ayuda y asistencia al ciudadano y la rehabilitación y reinserción social.

### Artículo 13. Agentes de la autoridad.

En el ejercicio de sus funciones los miembros del Cuerpo General de la Policía Canaria gozarán de la condición de agentes de la autoridad a todos los efectos legales.

### Artículo 14. Régimen jurídico.

Los miembros del Cuerpo General de la Policía Canaria se rigen por la legislación orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en cuanto se refiere al fuero jurisdiccional, al régimen de protección penal, a la competencia jurisdiccional y al régimen penitenciario.

### Artículo 19. Funciones.

1. El Cuerpo General de la Policía Canaria ejercerá las siguientes funciones con carácter de propias:

- a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma de Canarias y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.
- c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma de Canarias, denunciando toda actividad ilícita.
- d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- e) Las que de acuerdo con su naturaleza puedan corresponderle en virtud de las competencias que se atribuyen a la Comunidad Autónoma de Canarias conforme a la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

En la ejecución de este tipo de funciones se prestará especial atención a:

- I. Proteger el medio ambiente y los recursos naturales.
- II. Velar por el cumplimiento de la legislación de ordenación del turismo de Canarias.
- III. Ejercer la inspección del transporte terrestre en las vías públicas interurbanas y la del transporte marítimo interinsular.
- IV. Velar por el cumplimiento de la normativa sobre el patrimonio cultural canario evitando su expolio o destrucción.
- V. Informar, asistir y orientar a los ciudadanos.
- VI. Colaborar con las instituciones públicas de protección y tutela de menores en la consecución de sus objetivos, de conformidad con la legislación civil, penal y penitenciaria del Estado.
- VII. Colaborar con las instituciones públicas y privadas de protección y tutela de los inmigrantes y cualesquiera otras formas de marginación.
- VIII. Colaborar con los servicios de salvamento marítimo.

2. El Cuerpo General de la Policía Canaria ejercerá también las siguientes funciones en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

- a) Velar por el cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.
- b) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Asimismo, se crearán grupos o secciones, con personal específico, para el desempeño de las funciones de la Policía Judicial de las previstas en el apartado 1 del presente artículo.

c) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, al Cuerpo General de la Policía Canaria, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las autoridades estatales competentes.

En la ejecución de este tipo de funciones se prestará especial colaboración con la Guardia Civil o el Cuerpo Nacional de Policía en:

I. La vigilancia del litoral.

II. El control de explosivos y de material pirotécnico.

III. El control de la inmigración irregular.

IV. La verificación del resguardo fiscal.

V. La vigilancia, verificación y control de las empresas de seguridad privada radicadas en Canarias.

3. El Cuerpo General de la Policía Canaria tendrá, además, las siguientes funciones de prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

b) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.

c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

**4- Real Decreto 1894/2008, de 14 de noviembre, por el que se modifica el Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre Organización y Funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España. Ministerio de Administraciones Públicas (BOE núm., 276 de 15 de noviembre de 2008).**

Con la aprobación del Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre Organización y Funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España, se daba respuesta a una necesidad puesta de manifiesto por el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se crea la Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior, y se favorecía el ejercicio de las competencias en materia de cooperación internacional que corresponden al Ministerio del Interior.

En su artículo 6, entre otras cuestiones, se establecen los requisitos que se exigirán para poder ser destinado a un puesto de trabajo de Consejero de Interior. En el mencionado artículo se señala que, cuando se trate de un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Consejero deberá pertenecer a la Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil o a las Escalas Superior o Ejecutiva del Cuerpo Nacional de Policía.

Esta redacción conlleva la exclusión de la Escala de Oficiales de la Guardia Civil para poder acceder a los puestos de Consejero, circunstancia que, además de no producirse para el Cuerpo Nacional de Policía, se aparta del espíritu del citado real decreto.

El Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, se aprobó con la finalidad de potenciar la acción exterior, abriendo las posibilidades de acceso a estos puestos al personal con la cualificación más adecuada de ambos Cuerpos de Seguridad, entre los que cabría incluir, además de la Escala Superior de Oficiales, a la Escala de Oficiales de la Guardia Civil.

En su virtud, a iniciativa de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación y del Interior, y a propuesta de la Ministra de Administraciones Públicas, y previa deliberación del Consejo de Ministros, en su reunión del día 14 de noviembre de 2008,

**D I S P O N G O :**

Artículo único. Modificación del apartado quinto del artículo 6 del Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre Organización y Funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España.

El apartado quinto del artículo 6 del Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre Organización y Funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España, queda redactado de la siguiente manera:

«5. Para poder ser destinado a un puesto de Consejero de Interior se exigirán los siguientes requisitos:

- a) Estar en situación administrativa de servicio activo.
- b) Poseer una antigüedad de cinco años, al menos, en el Cuerpo al que pertenezca.
- c) Acreditar el conocimiento suficiente del idioma o idiomas necesarios para el desarrollo del puesto.
- d) En la convocatoria podrán exigirse requisitos adicionales en función de la naturaleza y situación del puesto de trabajo.

Cuando se trate de un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Consejero deberá pertenecer a las Escalas Superior de Oficiales o de Oficiales de la Guardia Civil, o a las Escalas Superior o Ejecutiva del Cuerpo Nacional de Policía.»

## **b) Guardia Civil**

- 1- Resolución de 31 de julio de 2008, de la Secretaria General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración y coordinación entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de seguridad de los edificios e instalaciones autonómicas para el año 2008. Ministerio del Interior (BOE núm. 200, de 19 de agosto de 2008)**

El día 15 de julio de 2008, se suscribió el Convenio de Colaboración y Coordinación entre el Ministerio del Interior (Guardia Civil) y la Comunidad Autónoma de La Rioja, en materia de seguridad de los edificios e instalaciones autonómicas para el año 2008.

El objeto de dicho Convenio es establecer y regular la participación del personal del Cuerpo de la Guardia Civil en las misiones de vigilancia y protección de edificios e instalaciones de la Comunidad Autónoma de La Rioja., en el que se acuerda:

Primero.-Establecer para el año 2008 la vigencia del convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior (Guardia Civil) y la Comunidad Autónoma de La Rioja, en materia de seguridad de los edificios e instalaciones autonómicas.

Segundo.-A efectos de determinar el coste de la prestación económica máxima para el ejercicio 2008, se concretan para este ejercicio los siguientes efectivos:

Categoría	Efectivos
Teniente	1
Brigada	2
Guardia Civil	8

**2- Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras. Ministerio de la Presidencia (BOE núm. 215, de 5 de septiembre de 2008).**

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, encomienda a la Guardia Civil la competencia, entre otras, de la custodia de costas, fronteras, puertos y aeropuertos. Igualmente le atribuye las funciones relativas a la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana en el mar territorial.

El Real Decreto 246/1991, de 22 de febrero, por el que se regula el Servicio Marítimo de la Guardia Civil, dispone, en su artículo 1, que las funciones que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, atribuye al Cuerpo de la Guardia Civil se ejercerán en las aguas marítimas españolas hasta el límite exterior del mar territorial determinado en la legislación vigente y excepcionalmente, fuera del mar territorial, de acuerdo con lo que se establece en los tratados internacionales vigentes.

El Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica de este Ministerio, atribuye a la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil (ámbito Guardia Civil), entre otras funciones, organizar y gestionar las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos, la custodia y vigilancia de las costas, fronteras, puertos, aeropuertos, y mar territorial y, en este ámbito, el control de la inmigración irregular.

La Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, atribuye, en su artículo 16.a), a las Fuerzas Armadas «la vigilancia de los espacios marítimos, como contribución a la acción del Estado en el mar.». Asimismo, en el artículo 16.c) establece «el apoyo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la lucha



contra el terrorismo y a las instituciones y organismos responsables de los servicios de rescate terrestre, marítimo y aéreo, en las tareas de búsqueda y salvamento».

Las actividades previstas en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo en materia de inmigración (tráfico ilícito que está generando una grave crisis humanitaria en el mar) conllevan una serie de actuaciones que requieren, por una parte, una actuación fuera del mar territorial al amparo de compromisos establecidos y, por otra, precisan de una estructura operativa que sobre los adecuados soportes técnicos, faciliten la coordinación de las acciones de vigilancia marítima de fronteras, aportando en tiempo útil la información obtenida a centros de decisión y la transmisión de órdenes para evitar las pérdidas de vidas humanas en el mar y la interceptación de cualquier elemento susceptible de entrar ilegalmente en territorio nacional.

Por otra parte, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre, crea la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX).

Además, en la cumbre informal, celebrada en Hampton Court (Inglaterra) el 27 de octubre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea pidieron a FRONTEX que emprendiese dos estudios de viabilidad sobre la intensificación de la vigilancia de la frontera meridional de la Unión y sobre una red de patrullas costeras, tan pronto como fuese posible durante el 2006.

Por último, en las conclusiones del estudio de viabilidad denominado «MEDSEA» (patrullaje conjunto), presentado por FRONTEX el 14 de julio de 2006, se recomienda la creación de centros de coordinación a nivel nacional pudiéndose estructurar en centros de coordinación a nivel regional.

Todo ello hace necesario crear en el ámbito de la Guardia Civil la estructura adecuada para coordinar, asesorar y dirigir las operaciones de vigilancia marítima de costas y fronteras en el marco de sus competencias, en coordinación con los diferentes servicios del Estado, así como el seguimiento en las situaciones de crisis en este ámbito.

En su virtud, a propuesta de los Ministros de Defensa y del Interior, dispongo:

Apartado primero. Creación.-Se crean en la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras, como órganos de asesoramiento y coordinación de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil y herramienta básica del Ministerio del Interior para la vigilancia fronteriza en el ámbito marítimo, en aquellos aspectos que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y demás normativa complementaria atribuyen a la Guardia Civil y, en especial, en situaciones de crisis.

Apartado segundo. Objetivos.-Estos Centros tienen como objetivo la coordinación, asesoramiento y dirección de las operaciones de vigilancia marítima de costas y fronteras, así como el seguimiento de las situaciones de crisis en este ámbito.

Apartado tercero. Estructura y ubicación.-Los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras se estructuran de la siguiente manera:

1.º Un Centro de Coordinación de vigilancia marítima de costas y fronteras, que se ubicará en Madrid, en la Sala de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, en la que se integrará la información del Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE).

2.º Los Centros Regionales de vigilancia marítima de costas y fronteras del Mediterráneo, Estrecho, Atlántico y Cantábrico, que se ubicarán en las instalaciones

de los Centros Operativos de Servicio (COS) de Valencia, Algeciras, Las Palmas y A Coruña, respectivamente, y dependerán orgánicamente de los Jefes de Zona correspondientes.

Apartado cuarto. Funciones.

1. De acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, son funciones del Centro de Coordinación de vigilancia marítima de fronteras:

a) Coordinar las actuaciones a nivel nacional en el ámbito de competencias de la Guardia Civil.

b) Ser el Punto de Contacto con los Organismos nacionales e internacionales cuyas actividades tengan relación con el medio marítimo en el ámbito de competencias de la Guardia Civil.

c) Efectuar análisis de riesgos relativos a vigilancia marítima de costas y fronteras.

d) Coordinar el empleo de los diferentes medios y especialidades de la Guardia Civil cuando éstos actúen en la vigilancia marítima de costas y fronteras ante emergencias, operaciones conjuntas o situaciones que requieran una rápida toma de decisiones.

2. Los Centros Regionales de vigilancia marítima de costas y fronteras tienen como función la coordinación en su ámbito territorial del empleo de los diferentes medios y especialidades de la Guardia Civil en dicho ámbito.

Disposición adicional primera. Conexiones con otros sistemas.

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil podrá promover la adopción de los instrumentos específicos de colaboración con otras Instituciones u Organismos para establecer relaciones de cooperación, intercambio de información o inserción de cuantas redes de comunicación sean necesarias.

Disposición adicional segunda. Créditos presupuestarios.

La creación, organización y funcionamiento de los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras no implicará aumento del gasto público.

Disposición adicional tercera. Catálogo de puestos de trabajo.

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil propondrá la adaptación del catálogo de puestos de trabajo para la dotación de personal a los órganos que se regulan en la presente Orden.

Disposición transitoria única. Entrada en funcionamiento.

La entrada en funcionamiento de los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras se realizará progresivamente según se vayan incorporando los recursos necesarios.

Disposición final primera. Facultades de desarrollo.

Se faculta al Secretario de Estado de Seguridad y al Director General de la Policía y de la Guardia Civil para desarrollar, en el ámbito de sus respectivas competencias, lo previsto en esta Orden.

Disposición final segunda. Entrada en vigor.

La presente Orden Ministerial entró en vigor el 6 de septiembre de 2008.

- 3- **Resolución de 21 de octubre de 2008, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de encomienda de gestión entre la Secretaría de Estado de Seguridad y el Ejército del Aire para determinadas actividades en el ámbito de las operaciones aéreas de la Guardia Civil. Ministerio de la Presidencia (BOE núm. 255, de 22 de octubre de 2008).**

Acuerdo entre la Secretaría de Estado de Seguridad y el Ejército del Aire por el que se encomienda la gestión de determinadas actividades en el ámbito de las operaciones aéreas de la Guardia Civil

Primero.-La Secretaría de Estado de Seguridad, de la que depende la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, y el Ejército del Aire, en el marco de los principios de colaboración y cooperación han considerado de mutuo interés para ambas partes suscribir este acuerdo en el que se establecen los criterios y condiciones a través de los que se concreta la colaboración entre este ejército y la Guardia Civil, para la puesta en funcionamiento del Grupo de Ala Fija del Servicio Aéreo en cumplimiento de las misiones que la Guardia Civil tiene encomendadas.

## **2- Política de Seguridad**

### ***a) Información general***

1. **Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 de junio, de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio**

El Parlamento Europeo ha aprobado el día 18 de junio de 2008, la Directiva de retorno de inmigrantes ilegales que:

- Promueve el retorno voluntario.
- Introduce normas comunes para el retorno de inmigrantes ilegales procedentes de países no comunitarios y un enfoque común para la prohibición de reingreso de la UE
- Establece los estándares mínimos para la retención temporal y los periodos máximos de internamiento

Los Estados miembros tienen 24 meses para adaptarse a lo establecido en esta nueva directiva, ya que su aplicación está prevista para 2010, siendo aplicable para nacionales de países no comunitarios que se encuentren en situación ilegal en un Estado miembro y que no se estén amparados por la solicitud de residencia o de asilo.

Algunos aspectos que establece la Directiva son:

- Los inmigrantes en situación irregular que reciban una orden de retorno, tendrán un periodo para abandonar de forma "voluntaria" el país, establecido entre 7 y 30 días.
- Las órdenes de internamiento temporal podrán ser dictadas por autoridades judiciales o administrativas. El periodo máximo de retención está fijado en un periodo de hasta 18 meses.
- Los países deberán proporcionar asistencia legal gratuita a los inmigrantes ilegales sin recursos, según su legislación nacional.
- En caso de expulsión, se plantea una prohibición de reingreso en cualquier país de la UE durante un máximo de 5 años.
- Con el fin de proteger el interés superior de los niños, se prevé la posibilidad de repatriar a los menores no acompañados, siempre y cuando sus familias, tutores o un centro de acogida se ocupen de ellos a su llegada y nunca en casos en los que su vida o libertad se vea amenazada por la situación en su país de origen.

El Consejo dará su aprobación formal en Julio. Pueden consultarse:

DECISIÓN N° 575/2007/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de mayo de 2007 por la que se establece el Fondo Europeo para el Retorno para el período 2008-2013.

Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 18 junio de 2008, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a procedimientos y normas comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio (COM(2005)0391 – C6-0266/2005 – 2005/0167(COD))

**2. Orden INT/3192/2008, de 4 de noviembre, por la que se regula la composición y funciones de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Ministerio del Interior. Ministerio del Interior (BOE núm 270, de 8 de noviembre de 2008).**

La modificación, por una parte, de la estructura básica del Ministerio del Interior por la publicación de los Reales Decretos 432/2008, de 12 de abril, que establece una nueva estructura de la Administración General del Estado y 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

Y, por otra parte, la aprobación y entrada en vigor de la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, hace necesario adaptar la composición y las funciones de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Departamento, a estas nuevas circunstancias.

Primero. Naturaleza de la Comisión Ministerial de Administración Electrónica.-La Comisión Ministerial de Administración Electrónica, como órgano colegiado adscrito a la Subsecretaría del Departamento, es la responsable de la coordinación interna del Ministerio del Interior en materia de Tecnologías de la Información y de Administración Electrónica, de acuerdo con las instrucciones y directrices establecidas por el Consejo Superior de Administración Electrónica

Cuarto. Composición del Pleno.-La Comisión Ministerial de Administración Electrónica, en su funcionamiento en Pleno, con carácter general, estará constituida por los siguientes miembros:

Presidente: El/la Subsecretario/a del Ministerio del Interior.

Vicepresidente Primero: El/la Director/a General de Personal y Servicios.

Vicepresidente Segundo: El/la Director/a General de Infraestructuras y Material de la Seguridad.

Vicepresidente Tercero: El/la Subdirector/a General del Centro de Sistemas de Información de la Dirección General de Personal y Servicios.

Vocales:

El/La Subdirector/a General de Gestión Económica, Técnica y Documental de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

El/La Subdirector/a General de Apoyo de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

El/La Subdirector/a General de Servicios Penitenciarios de la Dirección General de Gestión de Recursos, de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

El/la Subdirector/a General del Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) de la Secretaría de Estado de Seguridad.

El/la Subdirector/a General del Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI) de la Secretaría de Estado de Seguridad.

El/la Subdirector/a General de Personal, Costes y Planificación de Recursos Humanos e Inspección de la Dirección General de Personal y Servicios.

El/la Subdirector/a General de Gestión del Tráfico y Movilidad de la Dirección General de Tráfico.

El/la Subdirector/a General de la Gerencia de Informática de la Dirección General de Tráfico.

El/la Subdirector/a General de Planificación, Operaciones y Emergencias de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

El/la Subdirector/a General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad de la Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad.

El/la Subdirector/a General de Ayudas a Víctimas del Terrorismo y de Atención Ciudadana de la Dirección General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo.

El/la Subdirector/a General de Política Interior y Procesos Electorales de la Dirección General de Política Interior.

El/la Subdirector/a General Adjunto del Centro de Sistemas de Información de la Dirección General de Personal y Servicios.

Secretario: Un/a funcionario/a de la Subdirección General del Centro de Sistemas de Información, designado/a por el Presidente, que asistirá a las reuniones con voz pero sin voto.

### **3. Informe del Ministro de Justicia sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley Orgánica del Código Penal de 1995, presentado al Consejo de Ministros del día 14 de noviembre de 2008.**

Entre los aspectos fundamentales que introduce destacan los siguientes:

- Endurecimiento de penas de los delitos sexuales, especialmente cuando las víctimas son menores.
- Imprescriptibilidad de los más graves delitos de terrorismo y sus penas.

- Se establece la figura penal denominada “libertad vigilada” para el control y seguimiento de terroristas y delincuentes sexuales. El inicio del cumplimiento de esta pena tendrá lugar, una vez cumplida la pena privativa de libertad. Esta pena, que podrá tener una extensión de hasta 20 años, deberá ser impuesta por el juez en la sentencia.
- La nueva pena accesoria denominada libertad vigilada recoge, el alejamiento de los condenados por delitos sexuales y actos terroristas de sus víctimas y familiares.
- En el ámbito de la prostitución y la pornografía infantil, tipifica nuevas conductas, como la captación de menores para que participen en espectáculos pornográficos o el ofrecimiento de pornografía infantil.
- Se crea un nuevo tipo penal que castiga a quien se agrupa, aunque sea transitoriamente, para cometer delitos.
- En el ámbito de los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, se aumenta el ámbito de las conductas típicas y se persigue expresamente a las autoridades y funcionarios públicos que silencien las infracciones urbanísticas que observen en el ejercicio de sus funciones.
- Tipificación de forma autónoma del delito de trata de seres humanos, que podrá ser castigado con penas de entre cinco y ocho años de prisión, penas que pueden aumentar en caso de verificarse agravantes.
- Se crea un nuevo delito de piratería, castigado con penas de entre diez y quince años de prisión, dentro del título dedicado a los delitos contra la Comunidad Internacional.
- Se regula la responsabilidad penal de las personas jurídicas, la consideración de conductas punibles en el ámbito informático y el incremento de los plazos de prescripción de los delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social a diez años.
- Se introduce la conducta de acoso laboral, psicológico u hostil en el marco de cualquier actividad laboral.
- Se incluyen como conductas punibles en relación a los ataques contra los sistemas de información, el relativo a los daños, donde quedarían incluidos los consistentes en borrar, dañar, deteriorar, alterar, suprimir o hacer inaccesibles datos o programas informáticos ajenos, así como obstaculizar o interrumpir el funcionamiento de un sistema de información ajeno. También el descubrimiento y revelación de secretos.
- Introduce modificaciones en el campo de los delitos relativos al mercado y los consumidores. Entre otras, se incorpora como figura delictiva la denominada estafa de inversores, incriminando a los administradores de sociedades que coticen en el mercado de valores y falseen sus balances o las informaciones sobre sus recursos, actividades y negocios con el fin de captar inversores u obtener créditos o préstamos.

***b) Información parlamentaria***

1. **Comisión no permanente sobre seguridad vial y prevención de accidentes de tráfico, celebrada el 26 de junio de 2008, con la comparecencia del señor ministro del Interior, para explicar las líneas generales de la política de su departamento y los objetivos y programa de trabajo del ministerio en**

## **relación a las materias vinculadas con la seguridad vial durante la presente legislatura.**

En la anterior legislatura se han mejorado los datos de siniestralidad vial en nuestras carreteras, disminuyendo el número de fallecidos y heridos, y a ello han contribuido sin duda estas medidas:

- Puesta en marcha de un plan estratégico general
- Se cambió el sistema tradicional de carné, por el de puntos
- Se modificó el Código Penal y se creó una Fiscalía especial de seguridad vial

Para seguir mejorando en esta directriz, se pretende avanzar en diez grandes líneas de trabajo:

- a) Consolidar lo que se ha hecho en los cuatro años anteriores: mejorar el funcionamiento del carné por puntos, profundizar en el análisis de lo que ha supuesto la reforma del Código Penal (alcoholemia, velocidad, conducir sin permiso de conducir,...).
- b) Impulso de la política de seguridad vial, que se plasmará en un nuevo plan estratégico de seguridad para los próximos cinco años, 2009-2014.
- c) Reforzar la vigilancia y el control (alcoholemia, casco, sistemas de protección, teléfono móvil, velocidad,...).
- d) Reforma del procedimiento sancionador.
- e) Educación y formación en materia de seguridad vial.
- f) Elementos de seguridad en los vehículos.
- g) Plan de actuación específica en motos y motocicletas (modificación de las pruebas de acceso para el carné de conducir de motos; cambio del sistema de vallas; etc.).
- h) Mejora de la red viaria, que se incluye dentro de la aplicación del Plan de Infraestructuras que corresponde ejecutar al Ministerio de Fomento.
- i) Impulso a la consulta y participación de la ciudadanía, a través del Consejo Superior de Seguridad Vial.
- j) Apoyo a las víctimas de los accidentes de tráfico.

## **2. Comisión de Interior celebrada el jueves 25 de septiembre de 2008 , con la comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad, para informar sobre las medidas políticas de su departamento para la IX Legislatura.**

Comienza su intervención señalando que hoy día es una realidad que los cuerpos de la Policía Nacional y Guardia Civil, han puesto en práctica, y forma parte ya consolidada de la cultura operativa de estos cuerpos policiales, uno de los requerimientos esenciales para generar una buena inteligencia policial y por lo tanto garantizar la seguridad, como es el principio de la inmediatez en la disponibilidad de la información existente en las bases de datos policiales. Gracias a ello, la Guardia Civil y la Policía tienen hoy acceso compartido a las bases de datos sobre antecedentes policiales, ADN, documento nacional de identidad, sistema automático de identificación dactilar, catálogo de infraestructuras estratégicas, la base de datos de crimen organizado en el CICO, la de operaciones antiterroristas en

el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, la de bastidor de vehículos de la Dirección General de Tráfico, etcétera. Que se trata de un acceso compartido al que, en algunos casos y cada vez más, acceden también las policías autonómicas.

Continúa su comparecencia, con la revisión de los grandes ejes de nuestra estrategia de seguridad, que va a descansar en un riguroso análisis estratégico de los riesgos, de las amenazas y de las vulnerabilidades que nos afectan, en el análisis y evaluación de nuestras fortalezas y debilidades frente a los mismos, en una precisa definición de cuáles son nuestros objetivos y prioridades estratégicas, en la determinación y precisión de nuestras capacidades y medios de respuesta y en el establecimiento de los requerimientos precisos para asegurar la coordinación y la planificación de los esfuerzos dependientes

del Gobierno de la nación y de las demás administraciones e instituciones y en su caso también, por qué no, del sector privado.

Señala cuáles van a ser los ejes de nuestra estrategia de seguridad:

1. La lucha contra el terrorismo, contra todo tipo de terrorismo.
2. La lucha contra el crimen organizado, que continúa suponiendo una de las principales amenazas contra nuestra seguridad, en busca de una garantía de convivencia y de desarrollo para todos los que viven en España.
3. La lucha contra la inmigración ilegal.
4. Lograr una mejora general de nuestro nivel de seguridad ciudadana.
5. La protección de los colectivos más vulnerables en nuestra sociedad y la lucha contra la violencia de género.
6. La modernización y la optimización de nuestro sistema público de seguridad.
7. El refuerzo de nuestra política penitenciaria
8. El fomento de la participación de la sociedad civil en la política de seguridad a través del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana.

**3. Comisión de interior celebrada el 30 de septiembre de 2008, con la comparecencia de la señora secretaria general de Instituciones Penitenciarias, para que explique la política penitenciaria de su departamento para la IX Legislatura.**

Nuestro sistema está haciendo frente a uno de los mayores retos desde la recuperación de la democracia como consecuencia del incremento de la población reclusa debido a las sucesivas reformas penales y a la aprobación de nuevas leyes, en particular en relación con la violencia de género y la seguridad vial. A pesar de este incremento de población, el esfuerzo realizado en mejorar las infraestructuras, las condiciones de habitabilidad de los centros y las oportunidades de educación y formación de los internos, así como los programas de tratamiento frente a los problemas que presentan ha sido uno de los más importantes en la historia de esta institución, lo cual pone todavía más en valor el mérito de todos los que trabajan y colaboran con ella.

Por lo que se refiere a la política a desarrollar, nos proponemos continuar trabajando para cumplir nuestro papel de garantía de la seguridad de todos,



custodiando a quienes tengan que estar apartados de la sociedad durante un tiempo y trabajando para que el paso por la prisión sea una oportunidad para reeducar a una buena parte de las personas condenadas, para enseñarles a organizar sus vidas y para tratar los problemas que les llevaron al delito y evitar en lo posible la reincidencia.

Las medidas que se van a adoptar para hacer frente a esta situación y para mejorar la eficacia de nuestro sistema penitenciario:

1. La construcción de nuevas infraestructuras penitenciarias, para que nuestro sistema pueda seguir haciendo frente a uno de los mayores retos desde la recuperación de la democracia como consecuencia del incremento de la población reclusa debido a las sucesivas reformas penales y a la aprobación de nuevas leyes, en particular en relación con la violencia de género y la seguridad vial. Y ello porque esta tendencia al alza de la población reclusa, lejos de disminuir, se está acelerando considerablemente. Además, de manera simultánea a este incremento de la población reclusa, en los últimos años se ha producido un espectacular incremento de las personas condenadas a penas y medidas alternativas, producto de los cambios legales que se han producido en estos últimos tiempos, y que han pasado a considerar delitos lo que antes era penalizado como falta.

En esta legislatura se construirán:

- 11 nuevos centros tipo y se realizará la segunda ampliación del centro de Lanzarote, que completará su remodelación. Estos nuevos centros se ubicarán en Andalucía, Menorca, Gran Canaria, Fuerteventura, Soria, Ceuta, Murcia, Navarra, Comunidad Valenciana, Álava y Guipúzcoa.
  - 26 nuevos centros de inserción social.
  - 4 unidades de madres: en Andalucía, Canarias, Madrid y la Comunidad Valenciana.
  - Se proseguirá con el programa de acondicionamiento de nuevas unidades de custodia hospitalaria, del que se han terminado cinco actuaciones y se realizarán 14 más hasta completar las diecinueve previstas en el plan.
2. Por lo que se refiere a la reinserción y a la intervención, se abordarán los principales problemas que padece nuestra población reclusa aportando políticas tratamentales que faciliten la superación de estos problemas a los internos que lo requieren. Para ello vamos a reforzar y ampliar los programas de tratamiento, que son parte fundamental de nuestra política penitenciaria, porque nos permiten incidir en algunas de las causas que llevan a muchas personas al delito y tratar de modificar sus conductas, dar una respuesta eficaz a problemas acuciantes como son la violencia de género, el control de la agresión sexual, la prevención de suicidios y la atención a discapacitados.
  3. Mejorar la atención a las personas que tienen problemas de adicción a las drogas.

4. Por lo que se refiere al ámbito de la seguridad, que también es, como es obvio, una materia fundamental en esta institución, seguiremos incrementando todas las medidas de seguridad, continuando con la línea emprendida en la pasada legislatura, en que apostamos por la implantación de la tecnología más avanzada que incide en un mayor control y seguridad de los establecimientos, como son: la implantación del sistema de identificación automatizado, la implantación del sistema automatizado de telefonía para internos, la implantación del procedimiento disciplinario informatizado de internos y la creación de la base de datos de incidencias penitenciarias. En esta línea, se está avanzando en la constitución de grupos de control y seguimiento especializados en materia de seguridad en los centros para mejorar la especialización de nuestros funcionarios, en particular, frente al crimen organizado y al terrorismo. La creación de la Unidad central de recepción, control, análisis y transmisión de la información es un importante avance que hemos realizado en esa materia. Se ha elaborado un manual para el control de la radicalización yihadista en los centros penitenciarios, sobre el cual estamos trabajando, porque es una materia en la que es imprescindible formar a nuestro personal en la prevención de actuaciones dentro del centro penitenciario y también en la mejor coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La ejecución del programa de redistribución de internos extranjeros es otro de los objetivos que estamos empezando a desarrollar en nuestro sistema, junto con la implantación del programa de gestión automatizado de comunicaciones, la implantación del control de rondas electrónico y la elaboración del programa de gestión interior de centros. Todas estas materias, aunque parezcan poco detalladas, tienen mucho que ver con la seguridad y con el buen funcionamiento de los centros penitenciarios. Además de todo ello, estamos también desarrollando otras actuaciones que mejoran la eficacia de la gestión de los centros y de las prestaciones de los internos, como el incremento de las conducciones aéreas de internos, evitando las conducciones largas y penosas y, en particular, las travesías en barco, que presentaban muchos problemas, no solo de penosidad sino también de seguridad para las propias fuerzas conductoras.

#### **4. Comisión de interior celebrada el 8 de octubre de 2008, con la comparecencia del señor secretario de Estado de Seguridad, para informar sobre temas relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009.**

En el proyecto de presupuestos para 2009, se destinan 8.994 millones de euros en materia de seguridad. El crecimiento es en torno a un 2,12 por ciento en relación con los presupuestos del año anterior. El presupuesto de esta Secretaría de Estado comprende tres servicios: la propia Secretaría de Estado, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil e, Instituciones Penitenciarias.

Por lo que se refiere a la oferta de empleo público, está prevista la incorporación de 6.000 nuevos miembros de Policía y Guardia Civil y 2.500 de Instituciones Penitenciarias.

Aunque el capítulo 6 de los presupuestos de la Secretaría de Estado es, el único que disminuye, en el año 2009 se seguirá dando prioridad a los proyectos de infraestructuras para la inmigración y Plan Sur, a la finalización de los despliegues del sistema SIVE (actualmente se encuentra en ejecución su implantación en las islas de Tenerife, La Gomera y Hierro, cuya finalización está prevista para finales de 2008; así como en Ibiza, Valencia, Alicante y Murcia, que también se inició en 2008 y se extenderá hasta finales de 2009. Se encuentra en fase de licitación, la contratación de los suministros necesarios para la implantación en Castellón y en el resto de las Islas Baleares).

Se considera prioritaria la adquisición de embarcaciones para el Servicio Marítimo de la Guardia Civil y los programas de renovación de flota de helicópteros policiales.

Por lo que se refiere a proyectos concretos de la Secretaría de Estado en elementos de transporte, se va a adquirir un buque oceánico para la Guardia Civil, la segunda anualidad de las embarcaciones de altura de la Guardia Civil, y el helicóptero medio policial.

El presupuesto conjunto de Policía y de Guardia Civil supone más de 6.000 millones de euros. Por tanto, el incremento con relación a los presupuestos de 2008 es un 3 por ciento y los gastos de personal se incrementan en un 5,3 por ciento.

**5. Comisión de interior celebrada el 21 de octubre de 2008, donde se recoge una proposición no de ley relativa a los datos de criminalidad.**

Con motivo de la entrada en vigor del nuevo sistema de estadística criminal, y teniendo en cuenta el sucesivo proceso de integración de los diferentes cuerpos policiales en el referido sistema, para saber el número de delitos y faltas que se cometen en nuestro país.

Por tanto, estamos ante una proposición no de ley que nos va a traer claridad, transparencia y fiabilidad a los datos, que va a ser más completa que la que existe actualmente y que nos va a proporcionar una mejor herramienta para algo en lo que todos estamos de acuerdo, combatir mejor la criminalidad y medir mejor la eficiencia y eficacia de nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

**6. Comisión de interior celebrada el 28 de octubre de 2008, con la comparecencia del señor Ministro de Interior, para informar sobre las estadísticas de criminalidad referidas al 2007 y la situación laboral y profesional de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.**

El motivo de la comparecencia en esta Comisión, es presentar los **datos de criminalidad en España durante el año 2007**. Podría parecer una comparecencia más pero no lo es, y no lo es porque esta comparecencia se produce después de que esta Comisión, la Comisión de Interior del Congreso, aprobase la semana pasada una proposición no de ley, y la aprobase además por unanimidad, es decir, con el consenso de todos los grupos parlamentarios, sobre la forma en la que a partir de esta legislatura se van a suministrar a esta Cámara los datos de criminalidad en nuestro país y la utilidad para el trabajo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de disponer de datos consistentes, estadísticos y fiables.

Este consenso es posible, entre otras cosas, porque el ministerio se ha dotado de una unidad, el GESI, una subdirección general encargada específicamente de elaborar y unificar las estadísticas del Ministerio del Interior y, en coordinación con las Comunidades Autónomas con competencias en materia de seguridad ciudadana, elaborar las correspondientes estadísticas a nivel nacional.

Para su comprensión hay que tener en cuenta diversas precisiones:

1. **Ámbito geográfico** de los datos que se presentan, ya que el Ministerio del Interior tiene competencias en materia de seguridad ciudadana en todas las comunidades autónomas, excepto en dos, el País Vasco y Cataluña, donde las competencias corresponden a sus respectivas policías autonómicas, aunque en Cataluña, al no haberse producido el despliegue completo de los Mossos d'Esquadra, la Policía y la Guardia Civil conservan competencias en una parte pequeña de su territorio. En Navarra, hay una competencia compartida en materia de seguridad ciudadana entre la Policía, la Guardia Civil y la Policía Foral. Los datos corresponden al que podemos denominar el territorio de gestión del Ministerio del Interior y están referidos a la población sobre la que las Fuerza y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen competencia directa en materia de seguridad ciudadana.
2. La segunda consideración tiene que ver con la interpretación de las estadísticas. En ellas se recogen el número de delitos y faltas que se cometen en nuestro país, de las que tiene constancia la Policía y la Guardia Civil, aquellas que se denuncian en comisarías o en cuarteles de la Guardia Civil, pero sobre todo en las mismas se establecen las tasas de criminalidad, definidas en términos de delitos y faltas por cada mil habitantes, que es el dato estadísticamente representativo, porque es bastante evidente que, en general, cuanto más crece la población, más aumentan los delitos. Lo relevante no es conocer el número de faltas y delitos, sino saber cuántas faltas y delitos se cometen por habitante; eso es lo que marca la tasa de criminalidad en un país y es el dato estadísticamente representativo y, el que se utiliza sistemáticamente en la Unión Europea y en Eurostat.
3. Una tercera consideración, es la que se refiere al número de delitos. En algunos casos, el número de delitos no es imputable a un aumento de la criminalidad, sino a otros factores. Por ejemplo, puede haber un tipificación penal nueva (como de hecho, ha sucedido en España, cuando en el año 2007 se estableció un nuevo tipo penal por conducir a velocidad excesiva o por hacerlo con tasas de alcohol también excesivas) o puede haber sencillamente un incremento de la eficacia policial. Este hecho hará que en

el año 2008, cuando analicemos los datos, van a aparecer un número sustantivo de delitos contra la seguridad vial que antes no existían.

4. Hay que mirar los datos con una cierta perspectiva temporal, que nos permita examinemos los datos año a año pero que lo hagamos de una serie histórica de varios años.

La segunda parte de su intervención la dedica a explicar la **situación laboral y profesional** de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la política del ministerio en relación con el Cuerpo Nacional de Policía y con la Guardia Civil; y más en concreto, la política en lo que se refiere a sus condiciones de trabajo y, en especial, a sus retribuciones y a las reivindicaciones realizadas.

Indica que nuestra política de seguridad se ha basado, entre otras actuaciones, en dotar a nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de más personal —más policías y guardias civiles, más de 20.000 desde el año 2004—; en proveer a estas fuerzas de medios materiales adecuados; en buscar las mejores condiciones de trabajo posibles y en garantizar la coordinación de sus actuaciones, de la Policía con la Guardia Civil y de ambos cuerpos con el resto de las policías autonómicas del Estado y con las policías locales.

Señala que para el período 2005-2008 se firmó un importante acuerdo salarial para mejorar las retribuciones de la Policía, también de la Guardia Civil y de los funcionarios de Instituciones Penitenciarias; un acuerdo que suponía subidas con carácter general a los policías y a los guardias civiles superiores a aquellas que los Presupuestos Generales del Estado fijan para el conjunto de los funcionarios de la Administración

General del Estado; acuerdo que suponía para estos cuatro años una subida adicional a la del resto de los funcionarios para policías y guardias civiles de 10,52 puntos.

También hay que destacar tres medidas que se han puesto en marcha en el seno de la Guardia Civil que son muy relevantes en relación a este tema:

- El incremento de 3.000 cuadros de mando en la Guardia Civil, mediante la aprobación del correspondiente real decreto de plantillas, que se aprobó en el año 2006.
- El incremento de los créditos destinados a la productividad; un incremento del 16 por ciento. Y no solo un incremento, sino una modificación de los criterios de reparto de forma que llegue de manera transparente a más guardias civiles.
- Una norma para regular los cambios en la planificación de los servicios, de los permisos y de las vacaciones de las distintas plantillas de los cuarteles.

7. **Comisión de interior celebrada el 4 de noviembre de 2008, con la comparecencia del señor Director General de la Policía y de la Guardia Civil, para explicar los objetivos de su departamento para la IX Legislatura.**

La creación de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil en el año 2006 supuso un paso decisivo en la coordinación operativa de ambos cuerpos, en la puesta en común de información, inteligencia y recursos, con la finalidad de incrementar la eficacia en la prevención y represión del terrorismo y la delincuencia. Las líneas generales de la política de seguridad que presiden la actuación de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil se concretan en tres principios:

1. La modernización del sistema de seguridad, que de entre sus múltiples aspectos consideramos prioritarios los que afectan a la política de recursos humanos, a la mejora de equipamientos e infraestructuras y a la potenciación de los sistemas de coordinación e información.
2. La seguridad de las personas. La segunda de las líneas generales de actuación se basa en la demanda de seguridad que en las sociedades desarrolladas se extiende a múltiples campos de la vida social y, en consecuencia, debe ser entendida en sentido amplio como seguridad sanitaria, económica, ambiental, personal, jurídica, de género o política. Esta concepción de la seguridad, a diferencia de la que tenía como referentes al Estado y al orden público como ejes de la vida social, está centrada en las personas.
3. El tercer principio inspirador de la política de seguridad es la prevención como criterio básico de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En esta línea, se reforzará el enfoque multidisciplinar de la actividad policial, se potenciarán los servicios de información e inteligencia, se proseguirá con la mayor coordinación de bases de datos y tecnología aplicada a la investigación entre ambos cuerpos y, a nivel internacional, se intensificarán las relaciones policiales internacionales, se promoverá la colaboración con otros órganos de las administraciones públicas, así como la participación ciudadana, especialmente en ámbitos de gran complejidad social, como la defensa de colectivos vulnerables, el tráfico de drogas en el entorno escolar o la violencia de género. De acuerdo con estos principios, la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se articulará en torno a los siguientes ejes: lucha contra el terrorismo, lucha contra el crimen organizado, lucha contra la inmigración ilegal, reforzamiento de la seguridad ciudadana, haciendo particular hincapié en la defensa de los colectivos más vulnerables y en combatir la violencia de género; contribución a la mejora de la seguridad vial y, por último, modernización del sistema de seguridad.

### 3 - Jurisprudencia

#### ➤ TRIBUNAL SUPREMO.

**Sentencia de 22 de septiembre de 2008**, de la Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en Autos acumulados 3/2008 y 4/2008.

**Título:** *Declaración de ilegalidad del partido político*

**Resumen:** la Sala estima íntegramente las demandas interpuestas el 28 de enero de 2008 por el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación y del Ministerio Fiscal, en consecuencia declara:

1. La ilegalización del partido político EUSKAL HERRIALDEETAKO ALDERDI KOMUNISTA/PARTIDO COMUNISTA DE LAS TIERRAS VASCAS (EHAK/PCTV), al amparo de lo previsto en el artículo 10.2, c) de la Ley orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos.
2. Se declara la disolución de dicho partido político con los efectos previstos en el art. 12.1 de la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos.
3. Se ordena la cancelación de su inscripción en el Registro de Partidos Políticos.
4. Se acuerda el cese inmediato en todas las actividades que realice este partido político.
5. Se proceda a la apertura del proceso de liquidación patrimonial en la forma que establece el artículo 12.1.c) de la LO. 6/2002, de 27 de junio de Partidos Políticos.

➤ **TRIBUNAL SUPREMO. Sala Segunda, de lo Penal**

**Sentencia N°: 539/2008, de 23 de septiembre,** dictada en recurso se Casación por infracción de ley y de precepto constitucional, contra la sentencia de 12 de noviembre de 2007 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional por un delito de enaltecimiento del terrorismo.

**Título:** *elementos configuradores del delito de enaltecimiento o justificación del terrorismo. Art. 578 C. P..*

**Resumen:** La sentencia falla en el sentido de desestimar el recurso de casación interpuesto por la representación de los acusados contra la sentencia dictada por la Audiencia Nacional, en causa seguida por delito de enaltecimiento del terrorismo por los condenados cuando se encontraban en el estadio de fútbol de Anoeta para presenciar el partido de fútbol entre los equipos de la Real Sociedad de San Sebastián y el Real Mallorca C. de F. ocupando localidades del anfiteatro del denominado fondo sur, portando una bandera en la que se encontraba pintada la palabra E.T.A. y el logotipo de la misma consistente en un hacha y una serpiente enroscada a su mango, así como las palabras "Bietan Jarrai", e igualmente una estrella de cinco puntas que coincide con el logotipo del grupo terrorista juvenil de ETA Jarrai, en cuyo interior se encontraba pintado el escudo del equipo de fútbol de la Real Sociedad, al que se le había suprimido la corona que oficialmente porta. Bandera que tal y como se desprende del vídeo realizado, enarbolan durante todo el tiempo que duró el partido de fútbol. Tras haber sido condenados por la Audiencia Nacional por un delito de

enaltecimiento del terrorismo el Tribunal Supremo ratifica en el fallo en la presente resolución defendiendo que "es de una elemental lógica considerar que quien introdujo la bandera en el estadio (los acusados o terceras personas) lo fue para darle un uso determinado y ese no es otro que exhibirla, luego, es fácil concluir que si no la introdujeron los acusados se hallaban en concierto con quien lo hizo". Considera el alto Tribunal que "Enarbolar una bandera constituye la expresión simbólica de la aceptación y exaltación de su significado y llevar a cabo tal acto ante un concurso plural de personas en un espectáculo deportivo comporta enaltecer, vitorear y aplaudir los valores que representa, colocando a los mismos -ejercicio de la violencia terrorista y subversión del orden constitucional- y a sus autores en actitud de loa, reconocimiento y admiración universales".

➤ **TRIBUNAL SUPREMO. Sala Segunda, de lo Penal**

**Sentencia Nº: 618/2008, de 7 de octubre,** dictada en recurso de casación por infracción de ley, de precepto constitucional y quebrantamiento de forma, interpuesto por los procesados contra sentencia condenatoria dictada por la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección 3ª.

**Título:** Absolución de la mayor parte de los islamistas detenidos en la Operación Nova.

**Resumen:** la sentencia declara que ha lugar parcialmente a los recursos interpuestos por los acusados, casando y anulando en parte la sentencia dictada el día 27 de Febrero de 2008 por la Audiencia Nacional, Sala de lo Penal, Sección 3ª en la causa seguida contra los mismos por un delito de pertenencia a grupo terrorista y, por un delito de falsificación de documento oficial con finalidad terrorista





*Creado por Convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior, Dirección General de la Guardia Civil, y la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*



### **FORMACIÓN:**

#### **Cursos:**

*Derechos Fundamentales  
Gestión de Crisis  
FRONTEX y la protección de las fronteras de UE  
Delitos relacionados con el Medio Ambiente  
Protección Portuaria  
Técnicas de Comunicación*

#### **Seminario:**

*XX Seminario Duque de Ahumada  
"Seguridad y Nuevas Tecnologías". Mayo 2008*

### **INVESTIGACIÓN:**

*Ayudas para la realización de Proyectos de investigación en materia de seguridad pública.*

### **PUBLICACIONES:**

*En total en este año se realizarán seis publicaciones de diversos trabajos de investigación:*

*Otra información.*

*[http://www.uned.es/investigacion/IUISI\\_publicaciones.htm](http://www.uned.es/investigacion/IUISI_publicaciones.htm).*

*Teléfono, 91.3988556*

### **"Cátedra de Seguridad Aeroportuaria"**

#### **Cursos:**

*Cuatro Cursos celebrados en diferentes aeropuertos españoles.*

*Investigación: Ayuda de Proyecto de Investigación en materia de Seguridad Aeroportuaria.*

*Con la colaboración de:*



*Enseñanzas de idiomas impartidas por el CUID en Aranjuez y en El Escorial*

*Master/postgrado en Seguridad*

### **Información:**

*Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior.*

*Centro "Andrés Manjón" de la UNED  
C/ Francos Rodríguez, 77 28039 –  
MADRID*

*Tfnos: 91 398 85 56 / 57*

*Fax: 91 398 85 55*

*Correo: [iuisi@iuisi.uned.es](mailto:iuisi@iuisi.uned.es)*





