

# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

## REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXXIV

AÑO 2006

2.º EPOCA

EL ARRESTO EN EL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL

*José Luis Pardos Aldea*

INMIGRACION Y CRIMEN ORGANIZADO: EL TRAFICO DE PERSONAS PARA SU EXPLOTACION SEXUAL Y LABORAL

*Nieves Sanz Mulas*

PRESUPUESTO DE LA GUARDIA CIVIL PARA EL AÑO 2007

*Vicente Marijuán Grande*

EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA REPUBLICA DE LITUANIA

*Rafael José R. de Espona*

EL TRATAMIENTO DE LAS BAJAS MEDICAS Y LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS SANITARIOS EN LA GUARDIA CIVIL

*José Quetglas Jansá*

LAS FUERZAS POLICIALES EN LAS OPERACIONES DE PAZ (ESPECIAL REFERENCIA A LOS CUERPOS DE NATURALEZA MILITAR)

*Miguel López Corral*

LOS EFECTOS DE LA REGULACION DEL LLAMADO CARNET POR PUNTOS EN LA PRIVACION DEL DERECHO A CONDUCIR DEL CODIGO PENAL

*María Elena Torres Fernández*

REFLEXIONES SOBRE ASPECTOS LEGALES, ETICOS Y DEONTOLOGICOS EN LA TRANSMISION DE NOTICIAS EN LAS OFICINAS DE COMUNICACION DE LA GUARDIA CIVIL

*Angel Yuste Barranquero*

### Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

COOPERACION CONTRA LAS AMENAZAS COMPARTIDAS: EL CASO ESPECIFICO DE LA LUCHA  
CONTRA EL TERRORISMO YIHADISTA SALAFISTA

*Carlos Echeverría Jesús*

RESEÑAS BIBLIOGRAFICAS

Centro de Análisis y Prospectiva

INFORMACION Y DOCUMENTACION SOBRE SEGURIDAD  
(2.º SEMESTRE DE 2006)

# SUMARIO

## Colaboraciones

El arresto en el régimen disciplinario de la Guardia Civil 1

---

*José Luis Pardos Aldea*

■ La Guardia Civil debe disponer de un régimen disciplinario que asegure el cumplimiento de la misión que tiene asignada pero que, al mismo tiempo, garantice el mayor respeto posible a los derechos fundamentales de sus miembros; para ello es imprescindible suprimir el arresto disciplinario, pues esta sanción tiene difícil cabida en el ordenamiento jurídico nacional presidido por el principio de igualdad.

Inmigración y crimen organizado. El tráfico de personas para su explotación sexual y laboral 9

---

*Nieves Sanz Mulas*

■ Es ciertamente lógico que el Estado regule las migraciones, para que éstas sean ordenadas y congruentes con la capacidad de la sociedad para absorberla social y económicamente, pero las políticas legislativas que restringen excesivamente la regularización de los inmigrantes conllevan finalmente bolsas de irregulares, con un extraordinario poder criminógeno: estas personas se convierten en mercancías del mercado en mano de las leyes del más fuerte, los traficantes de seres humanos.

Presupuesto de la Guardia Civil para el año 2007 21

---

*Vicente Marijuán Grande*

■ Los créditos aprobados para el año 2007, en palabras de nuestro Director General, deben producir una satisfacción, pero una satisfacción atemperada, en el sentido de que nunca los recursos van a ser suficientes para atender las muchas necesidades y demandas, aunque hay que reconocer el importante esfuerzo que ha hecho el Gobierno para asignar unos créditos a la Guardia Civil como los de este ejercicio.

El sistema institucional de seguridad interior de la República de Lituania 29

---

*Rafael José R. de Espona*

■ Lituania, nación que desde que en 1990 recobró su independencia, ha logrado en un tiempo significativamente reducido establecer un sistema garantista en el marco de la completa consecución de un orden sociopolítico estable y plenamente jurificado. Habiendo ingresado en la UE y en la OTAN en 2004 tras haber cumplido todos los requisitos que ambas organizaciones internacionales requieren, la nación lituana ha homologado su sistema de seguridad y policial con el resto de sus socios estatales, si bien con las particularidades organizativas propias de su dimensión, idiosincrasia y entorno.

El tratamiento de las bajas médicas y la confidencialidad de los datos sanitarios en la Guardia Civil 37

---

*José Quetglas Jansá*

■ En la Guardia Civil, como sucede también en otros Cuerpos de funcionarios, las bajas médicas tienen hoy en día una gran incidencia en la vida y operatividad de las unidades y dependencias de la Institución. Es un hecho por todos conocido que el índice de bajas médicas ha experimentado un gran aumento en los últimos tiempos, sobre todo aquellos que tienen su origen en causas psicológicas.



*Miguel López Corral*

■ Si bien las operaciones de paz han estado siempre contempladas en el espíritu y letra de Naciones Unidas, hasta la caída del muro de Berlín no asistimos a una nueva dimensión de su importancia en el escenario de la conflictividad internacional.

En este escenario, ha adquirido especial relevancia la fase conocida como Consolidación de la Paz (*Peace building*), es decir, las acciones que se ejecutan una vez alcanzados acuerdos de paz estables entre las partes beligerantes, con el fin de evitar la reanudación de las hostilidades y garantizar la convivencia pacífica. Se trata de una fase compleja, de difícil tratamiento y con rasgos comunes, en la que junto a fuerzas militares intervienen otras de signo diverso, como los observadores electorales, supervisores de derechos humanos, miembros de ONG,s o los componentes policiales. Todas, en cualquier caso, con funciones específicas acordes con su formación.

Los efectos de la regulación del llamado carnet por puntos en la privación del derecho a conducir del Código penal

55

*María Elena Torres Fernández*

■ El objeto de este artículo es el de analizar el alcance de la obligación de superar un curso de reeducación vial incorporado al contenido de la privación del derecho a conducir en la condena penal y la regulación pormenorizada de esos cursos. Ello se completa con una referencia a otros efectos administrativos de la condena penal por delitos cometidos en el tráfico rodado, como es la inscripción de la privación del derecho de conducir en el Registro de Conductores e Infraactores.

Reflexiones sobre aspectos legales, éticos y deontológicos en la transmisión de noticias en las oficinas de comunicación de la Guardia Civil

73

*Angel Yuste Barranquero*

■ En la Orden General del Cuerpo que regula las Oficinas Periféricas de Comunicación (Orden General número 8 de 26 de marzo de 1998), y dentro de sus funciones, se determina que la difusión de las noticias debe realizarse con rigor y la mejor documentación de las mismas. Nos encontramos con una primera exigencia deontológica común a todos los profesionales en ese ámbito.

## **Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior**

### **Estudio**

Cooperación contra las amenazas compartidas: el caso específico de la lucha contra el terrorismo yihadista salafista

85

*Carlos Echeverría Jesús*

### **Reseñas bibliográficas**

95

## **Centro de Análisis y Prospectiva**

Información y documentación sobre seguridad. 2.º semestre de 2006

101

## EL ARRESTO EN EL REGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL

JOSE LUIS PARDOS ALDEA

General de Brigada de la Guardia Civil (Retirado)  
Licenciado en Derecho

### ANTECEDENTES

La Ley de 17 de julio de 1945 aprobó el Código de Justicia Militar (CJM); la publicación de ese Código puso orden en una normativa penal, disciplinaria y procesal dispersa que venía aplicándose, por separado, en cada uno de los tres Ejércitos. Sus 1.072 artículos se distribuían en tres tratados: el primero de ellos regulaba la Organización y atribuciones de los Tribunales de Justicia militares; el segundo, constituía un verdadero código penal y disciplinario militar, y el tercero se refería a la incoación de los procedimientos militares de todo tipo.

En materia disciplinaria, el CJM distinguía entre faltas disciplinarias graves y leves. Las faltas graves se esclarecían y, en su caso, se sancionaban como verdaderas faltas penales (1); las leves eran castigadas por los mandos del infractor con arreglo a las atribuciones que tenían concedidas (2).

Durante la vigencia del CJM, la jurisdicción castrense era ejercida por los Consejos de Guerra, las Autoridades judiciales y el Consejo Supremo de Justicia Militar; en la actualidad la ejercen los Juzgados Togados militares territoriales o centrales, los Tribunales militares territoriales, el Tribunal Militar Central y la Sala Quinta de lo Militar del Tribunal Supremo.

Aunque establecía diferentes grados de sanción según la condición del justiciable, el CJM aplicaba el mismo régimen disciplinario tanto a los militares profesionales como a los militares de reemplazo. Con frecuencia, la responsabilidad disciplinaria consistía en privaciones de libertad, derecho éste que, más tarde, sería especialmente protegido por varios artículos de nuestra Constitución; el 17.1 dice: *“Toda persona tiene derecho a la libertad y a la segu-*



ridad. Nadie puede ser privado de su libertad sino ... en los casos y en la forma previstos en la ley (...)."

Sin embargo, después de promulgarse nuestra Constitución siguió aplicándose la sanción de arresto en el régimen disciplinario militar. ¿Cómo conciliar el texto constitucional con la aplicación de las sanciones privativas de libertad previstas en el CJM? El derecho internacional puede aproximarnos a la respuesta que buscamos.

## REFERENCIAS AL DERECHO INTERNACIONAL

Todo Estado que suscribe un Convenio internacional queda obligado a su cumplimiento; en cuanto es oficialmente publicado, el texto del Convenio forma parte del ordenamiento jurídico de ese país y resulta de aplicación directa y preferente respecto del derecho interno y aun de la Constitución de ese país.

Sobre la aplicación preferente de los Convenios internacionales respecto de las normas nacionales que regulan una determinada materia, **Gutiérrez Espada** dice que las relaciones entre derecho interno y derecho internacional se rigen por la coherencia y, "en este sentido, se parte de un principio fundamental: la superioridad o supremacía del Derecho internacional sobre el Derecho interno. A tal efecto, el Derecho internacional público tiene bien establecido:

- Los Estados están obligados a introducir, en su legislación interna, las modificaciones que fueran necesarias para asegurar la ejecución de los compromisos internacionales válidamente contraídos.
- Los Estados no pueden invocar su legislación interna para (...) descartar (...) la aplicación de una norma jurídica internacional; ni siquiera invocando su Derecho interno fundamental: la Constitución (...)" (3).

Por lo que afecta a España, el Derecho internacional ha de tenerse en cuenta, además, para interpretar el contenido de los preceptos relativos a derechos fundamentales y libertades públicas que nuestra Constitución proclama. En su artículo 10.2 afirma que "las

normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

**De Aranda y Antón** cree que "los convenios internacionales sobre derechos humanos (...) no sólo son normas plenamente vigentes y de jerarquía superior a la ley (...) sino que además han de servir como elemento de interpretación de la propia Constitución (...) y vedan otras posibles interpretaciones de la CE restrictivas de los derechos fundamentales que pudieran ampararse en su desarrollo legislativo resultando (...) inconstitucionales tanto la interpretación "odiosa" como la ley creadora de restricciones que la propicia" (4).

Con fecha 24-11-1977, España firmó el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950; lo ratificó el 4-10-1979 (5). El BOE de 10 de octubre de 1979 publicó el texto del Convenio; desde esa última fecha forma parte del ordenamiento jurídico nacional y, en las materias que trata, resulta de aplicación preferente respecto de las leyes dictadas por las Cortes españolas y de nuestra Constitución.

Ese Convenio concede, a los Estados, una facultad particular; en su artículo 64 (hoy artículo 57) decía:

"1. Todo Estado podrá formular, en el momento de la firma del presente Convenio o del depósito de su instrumento de ratificación, una reserva a propósito de una disposición particular del Convenio en la medida en que una Ley en vigor en su territorio esté en desacuerdo con esta disposición. Este artículo no autoriza las reservas de carácter general.

2. Toda reserva formulada de conformidad con el presente artículo irá acompañada de una breve exposición de la Ley de que se trate."

A la vista de ese texto, se puede afirmar:

- Sólo existen dos momentos hábiles para establecer reservas a la aplicación de alguna de las disposiciones del Convenio:



el de su firma y el del depósito de su instrumento de ratificación; no se prevén otros momentos posteriores útiles a estos efectos.

- El Convenio no concede, a los Estados, la facultad de renovar o ampliar la reserva, ni contempla causa alguna que justifique la prolongación de su vigencia, ni regula ningún procedimiento para modificar su contenido o para trasladar sus efectos a leyes que se publiquen en el futuro; una reserva no debe prolongarse indefinidamente.
- La reserva que pudiera formularse tenía que referirse a una Ley concreta que debía estar vigente en el momento de firmarse o ratificarse el Convenio; esta exigencia es tan rotunda que la reserva debe ir acompañada de una breve exposición del contenido de esa ley.

El Gobierno español no tuvo duda sobre la ley afectada; los artículos 5 y 6 del Convenio chocaban frontalmente con el régimen disciplinario regulado por el CJM.

En la parte que aquí interesa, el artículo 5 de ese Convenio dice:

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

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

Y el artículo 6 del Convenio empieza diciendo:

*"1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída, equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley (...) La sentencia debe ser pronunciada públicamente, pero el acceso a la Sala de Audiencia puede ser prohibido a la prensa y al público durante la totalidad o parte del proceso en interés de la moralidad, del orden público o de la seguridad nacional (...)."*

En uso de la facultad que el artículo 64 concedía, el Gobierno español se expresó así:

*"De conformidad con el artículo 64 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, España reserva la aplicación de:*

*1. Los artículos 5 y 6 en la medida en que fueran incompatibles con las Disposiciones que, en relación con el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, se contienen en el Título XV del Tratado Segundo y el Título XXIV del Tratado Tercero del Código de Justicia Militar" (...).*

El contenido de esa reserva lleva a las siguientes conclusiones:

Primera: Al establecer esa reserva, el Gobierno español reconocía que las sanciones privativas de libertad y el procedimiento sancionador del CJM resultaban incompatibles con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 del Convenio. **Gonzalo de Aranda y Antón** dice que *"el legislador debió entender que, de no formular la reserva, los arrestos disciplinarios supondrían una violación del Convenio por imponer una privación de libertad no comprendida entre las incluidas en el propio artículo y que (...) resultarían ilícitas por esa razón"* (6).

Segunda: España no sustrajo a la aplicación del Convenio, en concreto y para siempre, la materia disciplinaria militar; se limitó a salvar la aplicabilidad del Título XV del Tratado Segundo y del Título XXIV del Tratado Tercero del CJM que tipificaban las faltas disciplinarias, fijaban las sanciones correspondientes y establecían el procedimiento a seguir para esclarecerlas y, en su caso, castigarlas.

Tercera: La reserva no se refiere a las leyes sobre régimen disciplinario que pudieran dictarse en el futuro sino a dos títulos concretos del Código que estaba vigente en el momento de ratificar el Convenio. Al establecer la reserva, España salvó la aplicabilidad de los dos títulos citados y aplazó *sine die* la obligación de derogarlos y dictar un nuevo régimen disciplinario, para las Fuerzas Armadas, acorde con el texto del Convenio.

Cuarta: Al conceder autorización para ratificar el Convenio, las Cortes españolas aceptaron la incorporación de su texto al derecho español como norma de aplicación directa y preferente dejando a salvo provisionalmente,



en la materia que nos ocupa, los dos títulos del viejo Código tan citados. La LO 12/1985 derogó esos dos títulos y, a mi juicio, en ese momento quedó sin contenido y sin efecto alguno la reserva que comentamos. Una ley que no estuviera vigente en el momento de la firma o ratificación del Convenio no puede ser objeto de la reserva.

Las reservas deben extinguirse tan pronto como sea posible porque aportan inseguridad al Derecho internacional, porque toda nueva ley pretende mejorar el ordenamiento jurídico vigente y aspira a aplicarse sin demoras innecesarias, y porque, en materia de derechos humanos, no se deben prolongar los obstáculos que limitan o aplazan su disfrute. En su artículo 9.2 nuestra Constitución dice que *"corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud"*. Carrillo Salcedo dice que los Estados *"deberían vincularse lo antes posible"* al Convenio *"y a los mecanismos de protección que en él se establecen"* (7).

A mi juicio, la ampliación sucesiva e inacabable de la reserva interpuesta por España al Convenio supondría privar indefinidamente, a quienes integran el estamento militar, del reconocimiento del derecho a la libertad que gozan los demás ciudadanos.

Seis meses después de que fuese publicada la LO 12/1985, el Representante permanente de España ante el Consejo de Europa solicitó, en carta de 28 de mayo de 1986, la prolongación de la reserva. Cuatro meses después de que esa Ley Orgánica entrara en vigor, el Ministerio de Asuntos Exteriores publicaba (BOE núm. 234 de 30-9-86) el Anuncio de fecha 24 de septiembre de 1986 con el siguiente texto:

*"Al ratificar el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales por Instrumento de 29 de septiembre de 1979, España se reservó la aplicación de «los artículos 5 y 6, en la medida en que fueran incompatibles con las disposiciones que, en relación con el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, se contienen en el Título XV del Tratado II y en el*

*Título XXIV del Tratado III del Código de Justicia Militar».*

*En relación con esta reserva, se manifiesta que las mencionadas disposiciones del Código de Justicia Militar han sido sustituidas por las contenidas en el Capítulo II del Título III y los Capítulos II, III y V del Título IV de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que entró en vigor el 1 de junio del año actual.*

*La nueva legislación ha modificado la anterior para disminuir la duración de los correctivos de libertad que pueden ser impuestos sin intervención judicial y ha incrementado las garantías procesales de las personas afectadas.*

*España mantiene, no obstante, la reserva a los artículos 5 y 6 en la medida en que fueran todavía incompatibles con las disposiciones que se relacionan con el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas y que se contienen en el Capítulo II del Título III y los Capítulos II, III y V del Título IV de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que sustituyen a las disposiciones mencionadas en la expresada reserva."*

El anuncio citado habla de legislación en general, en vez de citar leyes concretas, y denomina *modificación* a lo que, en verdad, es la derogación del viejo Código en la materia que aquí nos interesa. El texto que se acaba de citar reconoce que la LO 12/1985 ya había entrado en vigor antes de publicarse el Anuncio, con lo que crea el siguiente problema: si la ampliación de la reserva era elemento esencial para garantizar su constitucionalidad, dicha ley no pudo entrar en vigor antes de cumplir ese requisito y, si no estaba vigente, no podía ser objeto de reserva alguna. Por otra parte, ¿cómo legitimar las sanciones de arresto impuestas –en aplicación de esa Ley– entre el 1 de junio de 1986, fecha de su entrada en vigor, y el 30 de septiembre del mismo año en que el Anuncio del Ministerio de Asuntos Exteriores fue publicado?

Ese intento de ampliación de la reserva ha sido criticado por los juristas. Carrillo Salcedo dice que *"las reservas y declaraciones interpretativas formuladas por los Estados parte*



*están sujetas, en cuanto a su validez, al control del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con lo que la determinación de si son o no válidas, así como su interpretación, escapan a la apreciación individual y subjetiva, unilateral, de los Estados parte en el Convenio (...). La posibilidad de que los Estados formulen declaraciones interpretativas y reservas –tan difícilmente justificables cuando se trata de convenios de protección de derechos humanos– suscitan a veces delicados problemas jurídicos y, en todo caso, sorprenden en un sistema que fue concebido como manifestación de un orden público europeo para la protección de los derechos y libertades fundamentales". Y propone "la no admisión de reservas a fin de que los Estados miembros del Consejo de Europa queden vinculados por un conjunto normativo común" (8).*

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en Recomendación 1223/993, considera que "no sólo es deseable, sino necesario, reducir considerablemente el número de reservas hechas a los Convenios del Consejo de Europa" e invita a los Estados miembros a que "reexaminen escrupulosamente las reservas que hicieron, a suprimirlas en la medida de lo posible y a enviar, al Secretario General, un informe motivado en el caso de que conserven dichas reservas (...)."

## DERECHO INTERNO

En los siete años comprendidos entre la ratificación del Convenio y la fecha de entrada en vigor de la LO 12/1985, las sanciones disciplinarias de arresto eran conformes con nuestro ordenamiento jurídico pues el viejo Código estaba vigente y era plenamente eficaz la reserva establecida para salvar la aplicación de sus dos títulos que venimos comentando: durante ese tiempo, los artículos 5 y 6 del Convenio no producían efectos en materia disciplinaria militar. A esa época pertenecen las Sentencias del Tribunal Constitucional de 15 de junio de 1981 y de 24 de mayo de 1983 que, en relación con lo dispuesto en el artículo 25.3 de nuestra Constitución, afirman: "La Constitución española reconoce la singularidad del régimen disciplinario militar. Del artículo 25.3 se deriva, a sensu contrario, que la

*Administración militar puede imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privaciones de libertad".*

Esta Sentencia interpreta extensivamente una norma limitadora de derechos fundamentales; nuestro Tribunal podía haber fijado límites subjetivos, materiales o temporales para garantizar una interpretación extensiva tan amplia como sea necesario, pero, al mismo tiempo, tan reducida como sea posible. Una alternativa era atribuir al artículo 25.3 de nuestra Constitución un contenido similar al siguiente: "La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad. La Administración podrá imponerlas mientras estén vigentes el Título XV del Tratado Segundo y el Título XXIV del Tratado Tercero del Código de Justicia Militar".

En el aspecto subjetivo, cabe preguntarse qué ámbito de la Administración militar está expresamente facultada para imponer sanciones privativas de libertad; no puede ser la totalidad de la Administración militar a la que se refiere el artículo 97 (9) de la Constitución porque deben excluirse quienes sólo son *justiciales*, es decir, todos aquellos militares que pueden ser sancionados pero no pueden sancionar: son la mayor parte del personal de las Fuerzas Armadas.

Hasta el 1 de junio de 1986, fecha en que fue derogada la parte del CJM que venimos citando, la Administración militar a la que se refieren las citadas Sentencias estaba integrada por los Organos de Administración de Justicia castrense y por la cadena jerárquica de mando. Pero ¿qué alcance tuvo a partir de esa fecha?

La Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, atribuye a los Tribunales militares el conocimiento de los recursos jurisdiccionales que interpongan los sancionados disciplinariamente. En este ámbito, la Jurisdicción castrense se limita a ejercer el control previsto en el artículo 106.1 de nuestra Constitución: "Los Tribunales controlan (...) la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican ...".

Los Organos jurisdiccionales castrenses pertenecen a la Administración militar sin perjuicio de que, en su actividad, concurren, con



los de la Jurisdicción ordinaria, a integrar el concepto unitario de "Administración de Justicia"; los miembros del Cuerpo Jurídico Militar, cualquiera que sea su función, están integrados en el Ministerio de Defensa y es el Ministro de Defensa quien cubre, con miembros de ese Cuerpo, las vacantes de Juez o Fiscal en los Juzgados Togados y Tribunales castrenses. Además, los Tribunales castrenses siguen siendo *escabinados*, es decir, compuestos por Vocales Togados y por Vocales Militares, estos últimos designados, para cada caso, entre los Oficiales de los Ejércitos y de la Guardia Civil. Los Tribunales y Juzgados militares se integran, orgánicamente, en la Administración castrense aunque su principal función sea la de administrar justicia en el ámbito de su competencia; la Administración militar que está facultada para imponer sanciones privativas de libertad debe excluir a la cadena jerárquica de mando y referirse sólo a los Organos jurisdiccionales castrenses pues son los únicos que pueden condenar a penas de prisión.

En mi opinión, el texto que hoy cabría atribuir al artículo 25.3 de nuestra Constitución debe ser parecido al siguiente: *"La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad; la Administración militar podrá imponerlas en ejercicio de la potestad jurisdiccional que tiene atribuida y mediante los órganos judiciales castrenses legalmente establecidos."*

Las sentencias de los Tribunales españoles han sido contradictorias en algunos aspectos de esta materia. La Sala Quinta de lo Militar del Tribunal Supremo, en Sentencia de 17-1-91, decía: *"el arresto domiciliario, al que se refiere el artículo 14 del Régimen disciplinario no supone una privación de libertad sino, como dice textualmente dicho artículo, una restricción de la misma que no implica una privación del derecho a la libertad que proclama el artículo 14 de nuestra Constitución"*. Pero el Tribunal Constitucional no compartía ese criterio y, en Sentencia de 22 de febrero de 1999, aclaró que *"a diferencia del criterio sostenido por el Tribunal Supremo, hemos de afirmar que el arresto domiciliario sí supone una verdadera privación de libertad y no una mera restricción de aquélla"*, y en otro lugar de la misma Sentencia es aún más explícito al afirmar que *"las limitaciones al ejercicio de los derechos*

*fundamentales de los ciudadanos basadas en la existencia de una relación de sujeción especial, entre las que la militar se encuentra, sólo son admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial (...) y, habida cuenta que los derechos fundamentales (...) una vez asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico, el régimen disciplinario militar ha de incorporar este sistema de valores"*.

La privación de libertad no garantiza sino que dificulta el desempeño de los deberes militares; los derechos fundamentales a restringir a causa de la especial sujeción en que el militar se encuentra han de ser de otra naturaleza: sindicación, elección del lugar de residencia, libre entrada o salida de España, etc.

Al salir la Guardia Civil del seno del Ejército de Tierra parecía necesario dotarla de un Régimen disciplinario específico, pero la LO 12/1985 se siguió aplicando al personal de dicho Cuerpo. El Tribunal Constitucional, en Sentencia de 16 de noviembre de 1989, dictaminó que esa situación no podía mantenerse de forma permanente pues *"la normativa disciplinaria aplicable ahora a la Guardia Civil es la propia de las Fuerzas Armadas. Pero repetimos que esto es así "mientras no se prevea otra propia o singularidades específicas" y añadimos que esta previsión legislativa, contenida en el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986 y antes en el artículo 38 de la ley Orgánica 6/1980, no puede quedar indefinidamente incumplida dando pie para una aplicación transitoria, pero también indefinida, del régimen disciplinario militar"*.

En atención a esta Sentencia fue dictada la Ley Orgánica 11/1991, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (LO 11/1991). En el momento de redactar esta Ley pudieron establecerse nuevos criterios acordes con las singularidades del Cuerpo y las características de las misiones que ha de cumplir; sin embargo, se optó por ajustarse cuanto fue posible a la Ley Disciplinaria de las Fuerzas Armadas y por mantener las sanciones de arresto aunque en ningún lugar se explica que esta sanción tenga el carácter de indispensable para el cumplimiento de misión alguna.

Con fecha 2 de noviembre de 2006, el



Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Sección Quinta) dicta Sentencia para resolver el recurso interpuesto por un Guardia civil que, en 1998, había sido sancionado con seis días de arresto. El citado Tribunal Europeo, ajustándose a la situación de hecho en que se encuentra la reserva actualizada por España en 1986, afirma, en el número 37 de esa Sentencia, que "la reserva española tenía y siempre tuvo por objeto «el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas». Si desde 1991 la Guardia Civil (...) tiene, por imperativo legal (...), un régimen disciplinario específico, diferente del de las Fuerzas Armadas y regulado por una ley orgánica propia, la reserva no puede extenderse, por consiguiente, a una norma que tiene como finalidad una segregación del objeto fijado en la reserva". Y, por unanimidad, termina reconociendo que, en el caso recurrido, "hubo violación del artículo 5.1 del Convenio".

Esta Sentencia no ha causado sorpresa en la cadena de mando de la Guardia Civil, pues desde 1992 se ha venido consolidando la sospecha de inconstitucionalidad del arresto disciplinario regulado en la LO 11/1991. En 1993, el 64 por 100 de las sanciones impuestas por falta grave consistían en arresto; desde ese año ha venido descendiendo ese porcentaje de forma que, a partir del año 2000, no se han impuesto sanciones de arresto por falta grave; también se han venido reduciendo considerablemente las de arresto impuestas por falta leve y no han podido desaparecer porque los mandos con empleo inferior a Capitán —que son la mayoría— pueden imponer sanciones de reprensión o arresto pero no pueden castigar con pérdida de días de haberes.

La convicción de que era necesario y urgente prescindir del arresto como sanción disciplinaria es tal que han sido elaborados varios borradores sucesivos de otros tantos proyectos de nuevos regímenes disciplinarios sin que, hasta la fecha, haya sido publicado ninguno de ellos.

La Guardia Civil debe disponer de un régimen disciplinario que asegure el cumplimiento de la misión que tiene asignada pero que, al mismo tiempo, garantice el mayor respeto posible a los derechos fundamentales de sus miembros; para ello es imprescindible suprimir el arresto disciplinario, pues esta sanción tiene difícil cabida en el ordenamiento jurídico nacional presidido por el principio de igualdad.

Un excesivo rigor en las sanciones no asegura la corrección de las conductas anómalas ni facilita la gestión del personal; puede ser más útil disponer de un régimen disciplinario que, dejando a salvo los derechos fundamentales de la persona, limite el disfrute de derechos profesionales como consecuencia del incumplimiento de deberes también profesionales; parece deseable un régimen que, con las debidas garantías, permita separar definitivamente del servicio a quienes reiteradamente demuestran ser incapaces de ajustar su comportamiento a la ética propia del Cuerpo al que pertenecen.

#### NOTAS

(1) Artículo 1.003 del Código de Justicia Militar: "Las faltas graves serán corregidas en vía judicial, previo esclarecimiento en expediente que tramitarán Instructor y Secretario, designados con sujeción a las normas establecidas para las causas. (...)".

(2) Artículo 1.007 del Código de Justicia Militar: "Las faltas leves cometidas por militares serán corregidas directamente, previo el oportuno esclarecimiento por los Jefes respectivos, con arreglo a sus facultades".

(3) GUTIERREZ ESPADA, C.: *Derecho Internacional Público*. Edit. Trotta, Madrid, 1995, p. 624.

(4) DE ARANDA Y ANTON, G.: "Consideraciones en torno a la posible inconstitucionalidad de las sanciones disciplinarias limitativas de libertad previstas en la Ley de Régimen Disciplinario de la Guardia civil", *Revista General de Derecho*, núms. 568-569, febrero 1992, p. 374.

(5) Entre la fecha de la firma y la de ratificación del Convenio fue promulgada nuestra Constitución y esta circunstancia resulta importante en el análisis del tema que nos ocupa.

(6) DE ARANDA Y ANTON, G.: "Consideraciones ...", ob. cit., p. 373.

(7) VV.AA.: "La protección de los Derechos Humanos en las Comunidades Europeas", *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el derecho español*, Edit. Civitas, Madrid, 1986, tomo II, p. 22.

(8) CARRILLO SALCEDO, J. A.: *El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Edit. Tecnos, Madrid, 2003, pp. 35-37.

(9) El artículo 97 de la Constitución dice: "El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. (...)".



# INMIGRACION Y CRIMEN ORGANIZADO. EL TRAFICO DE PERSONAS PARA SU EXPLOTACION SEXUAL Y LABORAL

NIEVES SANZ MULAS  
Profesora de Derecho Penal  
Universidad de Salamanca

*"O los recursos se mueven del norte al sur o las personas se moverán del sur al norte."*

JAVIER SOLANA (\*)

## INTRODUCCION

Uno de los fenómenos sociales característicos de principios del siglo XXI es el incremento de movimientos migratorios, que van desde las zonas más desfavorecidas del planeta hacia las más favorecidas; desde la tradicional pobreza del sur a la riqueza del norte. Fenómeno que sin duda se acrecentará si se mantiene la constante de mayor crecimiento económico del norte y correlativo empobrecimiento del sur. Y es que el proceso de reestructuración social y económica que ha traído consigo la globalización ha producido la exclusión social de pueblos y territorios enteros y la concentración de poder y beneficios en torno a tres polos –Unión Europea, EEUU y Japón– (1). En esas condiciones es predecible, e incluso deseable, los movimientos migratorios, pues de lo contrario –estamos de acuerdo con Zúñiga– se trataría de condenar a estas personas prácticamente a la muerte (2).

Los datos al respecto son, en cualquier caso, escalofriantes: se calcula que 190 millones de personas residen en un país diferente del que nacieron, de los cuales 175 millones modificaron su residencia por motivos económicos. En el año 2002, Europa incrementó su población en 1.342.300 personas, estimándose que 1.027.600 provenían de la emigración neta (inmigración-emigración). España, Italia, Reino Unido y Alemania fueron los países con mayor

\* Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y Seguridad Común (PESC).

número de entrada de inmigrantes, un 70 por 100 del total (3). Y la tendencia continúa, y a un ritmo trepidante, pues sólo en nuestro país –según datos aportados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales– a 30 de junio de 2006 eran 2.804.303 los extranjeros con tarjeta o autorización en vigor (4). Y ello sin contar con los “sin papeles”, que pueden superar la cifra de 1.600.000 personas (5).

En cualquier caso, se presupone que son actuaciones consentidas, luego que no interesan al Derecho penal sino al Derecho administrativo; pero la realidad nos demuestra que suelen ir acompañadas del empleo de engaño, violencia, intimidación, e incluso de atentados a la vida, la integridad física (tráfico de órganos o violencia ejercida para controlar a la víctima), o la libertad sexual. Irrumpe, por tanto, en tipos delictivos clásicos como las amenazas, coacciones, detención ilegal, lesiones, prostitución forzada y agresión y abuso sexual (6), y en otros de triste actualidad como la inmigración clandestina de personas para su explotación laboral y sexual. De ahí, y como no podía ser de otra manera, que se haya convertido en un fenómeno con un interés político-criminal de primer orden.

## **INMIGRACION CLANDESTINA Y CRIMEN ORGANIZADO**

Las migraciones internacionales constituyen sin duda una realidad que afecta a la organización política y económica de todos los países que conforman la sociedad internacional. Un fenómeno complejo que suscita infinidad de problemas tanto para las sociedades emisoras como para las receptoras, sin olvidarnos de las terribles y dramáticas historias personales y familiares que generalmente acompañan a este fenómeno. Pero, ¿cuáles son los factores que contribuyen a las enormes dimensiones que esta problemática está alcanzando al día de hoy y con contornos claramente mundiales?

### **1. Factores en los países emisores.**

En primer lugar, la existencia de situaciones de pobreza, de falta de satisfacción de las necesidades básicas, originadas por causas

variadas como las guerras, dictaduras opresoras, desastres medioambientales suscitados por la industrialización depredadora, catástrofes naturales o epidemias. Las desigualdades cada vez mayores entre los países del primer mundo y del tercer mundo convierten a los primeros en focos de atracción y los medios de comunicación se convierten en el escaparate ideal para ello (7).

En Europa, concretamente, es causa fundamental del triste peregrinaje que siempre supone la emigración, la desintegración de Estados multiculturales, como la antigua Unión Soviética o Yugoslavia, acompañada de conflictos étnicos y religiosos –muchas veces expresados en guerras civiles y limpiezas étnicas–, o como poco en regímenes inestables políticamente y altamente corruptos, además de económicamente empobrecidos.

### **2. Factores en los países receptores.**

En lo que a los países “de destino” respecta, es factor crucial la creciente demanda de trabajadores, motivada por el progresivo envejecimiento de la población autóctona y el descenso de las tasas de natalidad, situaciones que han reducido drásticamente las cifras de población activa.

La población en Europa alcanza los 377 millones de habitantes, y con la tasa de natalidad existente podría caer en un 20 por 100 en los próximos 50 años si no aumenta la inmigración. Esto es, se estima que la Unión Europea necesita aproximadamente 44 millones de extranjeros para mantener el actual nivel económico y hacer frente a las pensiones de una población cada vez más envejecida. En España los inmigrantes están sacando a la Seguridad Social de la bancarrota. Nuestro país necesita admitir 240.000 extranjeros anuales hasta 2.050 para mantener su fuerza de trabajo por ser uno de los países más envejecidos del mundo con una natalidad del 1,2 por 100. Sin los inmigrantes, Alemania, Italia y Grecia hubieran ya perdido habitantes (8).

Una demanda de mano de obra que, sobre todo, se centra en los sectores laborales más penosos o incluso peligrosos que no requieren cualificación alguna. Todo ello porque el aumento del nivel educativo y de capacitación profesional en los países desarrollados determina que la mano de obra nacional aspire a puestos cualificados, dejando sin cubrir los inferiores. Son, en cualquier caso, causas de atracción a estos países, entre otras: la prosperidad económica, la sanidad, la estabilidad política, y las enormes diferencias en los nive-



les de desarrollo humano y social de las diferentes regiones.

Por ejemplo, mientras que en Canadá la esperanza de vida al nacer es de 79,3 años, en Sierra Leona es de 37,9; si en Australia el índice de escolaridad es de un 90 por 100, en Tanzania sólo llega al 26 por 100; por último, en Chipre el número de niños menores de 5 años con peso insuficiente es prácticamente irrelevante, mientras en Bangladesh supone un 56 por 100 (9).

### 3. Políticas migratorias restrictivas frente a organizaciones criminales.

Como adelantábamos, la globalización de la economía ha agudizado las desigualdades entre el norte y el sur, produciendo una marginalización y empobrecimiento progresivo de sectores cada vez más numerosos de la población mundial. De los países pobres del tercer mundo, en consecuencia, es desde donde parten los movimientos migratorios de personas hacia los países ricos e industrializados, entre los que parece ser al día de hoy también se encuentra España. Unos países que, en contrapartida, y de forma paralela, desarrollan una línea estratégica de restricción, de endurecimiento de sus respectivas políticas migratorias —mediante el establecimiento de requisitos y controles más estrictos en todas las entradas a su territorio—, creciendo enormemente las dificultades de obtener un permiso de trabajo y residencia. Y de esta contradicción es, precisamente, de lo que se alimenta el tráfico de personas. Porque pese a todas las trabas —y como con razón asevera De León— “los flujos de migración son incontrolables y las personas siguen pensando en el desplazamiento como la única salida a unas vidas y unos mundos de gran desigualdad y desequilibrio” (10). Y esto tiene como efecto el que se acreciente la migración clandestina e ilegal, que convierte, sobre todo a las mujeres, en presa fácil de los sistemas de explotación laboral y sexual (11).

Esto es, las redes organizadas encuentran en esta “desgracia internacional” un filón de beneficios, al proveer, o mejor dicho “vender” (a precios, por supuesto, desorbitados), a todas esas personas ansiosas de una vida mejor todos los trámites necesarios —entrada clandestina en el país, documentación falsa, trabajo ficticio, alojamiento, etc.— para huir de la pobreza, la guerra

y la penuria de sus países de origen (12). En definitiva, y haciendo nuestras nuevamente las palabras de Zúñiga, “el traficante de personas existe cuando colocamos a un grupo de personas al margen de la legalidad, la cosificamos, al desconocerle cualquier derecho, porque se encuentra en una situación de indefensión, de vulnerabilidad tal que no tiene capacidad de denunciar, ni de defenderse frente a los abusos que puede ser objeto” (13).

Y es que son múltiples los aspectos que contribuyen a la asunción de estas conductas delictivas por el crimen organizado, y que Sánchez García enumera del siguiente modo (14):

a) De una parte *la complejidad del fenómeno migratorio* obliga a que estas actividades sean asumidas por grupos organizados integrados por personas que se “reparten” los papeles: unos se ocupan del reclutamiento en los países de origen, de la provisión de documentos falsos de entrada, de cartas falsificadas que prueben el contacto con personas del país de destino, etc.; otros intervienen como agentes de viaje o transportistas; y, finalmente, otros actúan ya en el país receptor, proporcionando nuevamente documentos falsos como permisos de residencia y trabajo o precontratos, o bien encargándose directamente de la explotación laboral o sexual del inmigrante.

b) Las *enormes ganancias económicas* de este tipo de “negocios” también es un factor importante, por no decir el más importante. Las ganancias son elevadas en términos tanto absolutos —dada la enorme demanda de personas que quieren emigrar— como relativos —si las comparamos con el coste que supone la prestación del servicio en sí, por ejemplo, un asiento en una patera desvencijada cuesta entre 1.000 y 3.000 euros—. Y es que los ingresos para los traficantes no sólo provienen del precio pagado por el inmigrante, sino en muchas ocasiones también de su posterior explotación laboral o sexual. En otras ocasiones incluso la rentabilidad deriva de que son forzados a participar en actividades delictivas, como el transporte de droga o el hurto, o bien de la práctica de la mendicidad.

c) El *bajo riesgo* que deriva de la *actividad criminal* también anima a las organizaciones criminales. En estos delitos la “cifra negra” es muy elevada, pues raramente la víctima denuncia o está dispuesta a prestar el correspondiente testimonio, por miedo a que la expulsen del país si es ilegal, por no saber dónde dirigirse o, simplemente, por no hablar el idioma.

d) También es atractivo el negocio de la inmigración ilegal por la *posibilidad de completar estas actividades con otras propias de la economía legal*, sobre todo relacionadas con el turismo, la hostelería y otras actividades relacionadas con el ocio. La industria del sexo cada vez tiene menos carácter clandestino y se asume como una parte de la industria del ocio, la diversión, el relax y el turismo. De este modo el tráfico de inmigrantes resulta doblemente atractivo como negocio porque, además de las ganancias que el traslado mismo aporta, proporciona al traficante de obra barata y dócil para sus negocios legales, ya sean relacionados con el sexo o con otro tipo de actividades. Un complejo círculo económico que se cierra con el hecho de



que esas actividades son el vehículo ideal para el blanqueo de las enormes ganancias obtenidas.

e) También a favor de algunas organizaciones criminales juega la posibilidad de utilizar rutas ya establecidas para el transporte de otras mercancías ilegales como vehículos robados, drogas o armas. Ello permite aprovechar las infraestructuras humanas y materiales reduciendo así los costes.

f) Finalmente, como factor que anima al delito puede también señalarse el hecho de que en algunos países es escasa la punición de estas conductas delictivas, sobre todo si las comparamos con la de otros delitos característicos del crimen organizado como el tráfico de órganos o de armas. Quizá ello se deba a la idea de que estamos en alguna medida ante un delito sin víctima, en cuanto el inmigrante se sitúa voluntariamente en esa situación.

#### 4. Las cifras españolas.

España, en pocos años, ha pasado de ser un país de emigración a ser un país de inmigración. Los factores más relevantes son su avance social y económico, su ubicación geográfica (conexión África-Europa), su pasado colonial y la similitud cultural o lingüística (sobre todo con respecto a Latinoamérica), lo que ha convertido a un nuestro país en destino y ruta de tránsito hacia el resto de Europa de miles de personas. Sea debido a una cosa u otra, el avance del padrón municipal publicado el 26 de julio de 2006 por el Instituto Nacional de Estadística nos adelanta que la población residente en España a 1 de enero de 2006 alcanza los 44,39 millones de habitantes, de los que 3,88 millones son extranjeros (el 8,7 por 100 del total) (15). Según la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), la mayoría de los extranjeros residentes en España proceden de Latinoamérica (35,10 por 100), seguidos por los africanos (23,58 por 100, y representados mayoritariamente por los nacionales de países del Magreb), los nacionales de países pertenecientes a la Comunidad Europea (22,09 por 100), europeos no comunitarios (12 por 100) y asiáticos (6,53 por 100). Por nacionalidades, los colectivos mayoritarios a 30 de junio de 2006 eran el marroquí, seguido por el ecuatoriano, el colombiano, el rumano y el británico. Las personas de estas cinco nacionalidades representaban el 50,31 por 100 del total de extranjeros con residencia en vigor en España en dicha fecha (16). El gran problema, o agujero negro, radica, claro está, en la situación de los inmigrantes irregulares,

ostentando el dudoso honor de ser uno de los países europeos con mayor número de inmigrantes irregulares; situación que va empeorando a medida que aumenta la rigidez de las normas de extranjería para regularizarlos.

Obviamente, el número exacto de *sin papeles*, precisamente por no tenerlos, es difícil, por no decir imposible, de obtener. El cálculo aproximado, pero nunca exacto, lo aporta la comparación entre la cifra de extranjeros empadronados (17) (que a 1 de enero de 2006 ascendía a 3.884.000) y aquellos que tienen la tarjeta o autorización de residencia (2.804.303 a 30 de junio de 2006). Si a esto le añadimos el hecho de que a lo largo del año habrán entrado unos 800.000 inmigrantes sin papeles y sólo unos 220.000 han sido dados de alta en la Seguridad Social, es lógico que en España se hable de más de un millón y medio de inmigrantes ilegales (18).

En cualquier caso, y pese a la multitud de caras amargas que este problema presenta, lo que aquí más nos preocupa es el tráfico ilegal de seres humanos en manos de los diversos grupos criminales. Un fenómeno que en nuestro país alcanza dimensiones preocupantes, pues sólo en los primeros nueve meses del 2006, y según datos de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil (19), fueron desarticuladas 340 redes organizadas dedicadas al tráfico de inmigrantes irregulares. Una pequeña muestra de un fenómeno cruel y con claros contornos internacionales. Porque, que duda cabe en que los distintos tráfico de inmigrantes, con fines laborales, sexuales, de explotación en general de las personas, y las agresiones xenófobas de que son objeto, tienen su origen en su situación de "ilegales", "indocumentados", "sin papeles", etc.; terribles calificaciones producto de unas leyes de extranjería altamente restrictivas. "Un mundo de agujero negro –escribe textualmente Zúñiga– donde se mueven millones de euros, en el que la explotación de unos hombres contra otros es el sino de unos seres a los que por su situación de irregularidad la sociedad les ha condenado a la mínima protección" (20).

## EL TRAFICO DE PERSONAS EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL

### 1. Delineamientos generales.

Comencemos por hacernos eco de las complicaciones habidas en la investigación y per-



secución de estos delitos, dada la general resistencia de las víctimas a la denuncia y al testimonio ante el miedo a su expulsión por su condición de inmigrante ilegal. Para evitarlo, el artículo 59 de la LO 4/2000, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (reformada por LO 8/2000, de 22 de diciembre), contiene una cláusula de exención de responsabilidad administrativa –lo que implica que no será expulsado– para el extranjero que haya cruzado la frontera española o no haya cumplido con su obligación de declarar la entrada o se encuentre irregularmente en España,

*"por haber sido víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, inmigración ilegal, o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad, si denuncia a las autoridades competentes a los autores o cooperadores de dicho tráfico, o coopera y colabora con los funcionarios competentes en materia de extranjería, proporcionando datos esenciales o testificando, en su caso, en el proceso correspondiente contra aquellos autores"* (art. 59.1).

El extranjero exento de responsabilidad administrativa podrá elegir entre que se le facilite el retorno a su país de procedencia o la estancia y residencia en España, así como permiso de trabajo y facilidades para su integración social.

## 2. Figuras delictivas.

### A) *El tráfico ilegal de personas* (art. 318 bis CP).

Este delito se introdujo por LO 4/2000, de 11 de enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (Disposición final segunda), que crea el Título XV bis relativo a los "Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros". Y las razones de ello fueron básicamente tres: el aumento de la inmigración irregular por medio de organizaciones criminales; las lagunas de punibilidad que dejaban los artículos 312.2 y 313 del CP, al establecer como finalidad del tráfico la intención de trabajar, algo difícil de probar; y mostrar ante la sociedad una mayor efectividad en la respuesta ante el fenómeno de la inmigración irregular que otorgara una

sensación de tranquilidad al ciudadano, para lo cual se utilizó, una vez más, el Derecho penal de forma simbólica y política (21). El mencionado artículo 318 bis fue posteriormente modificado por la LO 11/2003, de 29 de septiembre, *de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*. Las razones aducidas para justificar esta reforma, que afecta a diversos aspectos relacionados con la inmigración, se centran en la necesidad de dar respuesta penal a las nuevas formas de delincuencia que se aprovechan del fenómeno de la inmigración para cometer sus delitos.

Ciertamente, la rúbrica en sí parece querer indicarnos que se busca proteger de forma genérica los derechos y libertades de los extranjeros; sin embargo, hay más que dudas razonables para pensar que esta loable declaración de intenciones no se corresponde con las pretensiones reales del legislador, pues ciertamente lo que parece es que el legislador ha instrumentalizado, una vez más, los derechos de los extranjeros para proteger los intereses del Estado. Y al respecto son ciertamente elocuentes las palabras de Álvarez que transcribimos literalmente: "El bien jurídico protegido, pese a lo hermoso del enunciado del título, no puede hallarse en la protección de los derechos de los extranjeros; la regulación concreta del precepto único contenido en el nuevo Título apunta a que se busca primordialmente la ordenación y regulación de los flujos migratorios por los cauces y conforme a los criterios legales. Sólo indirectamente se protegen los derechos de los extranjeros. Los intereses y los derechos de los extranjeros no se utilizan más que como un señuelo para tranquilizar la propia conciencia del legislador y suministrar una dosis de buena conciencia a la ciudadanía (transmitir la sensación de que algo se hace)" (22).

Sea como fuere, nos encontramos ante un delito de peligro abstracto, donde la conducta típica del delito es excesivamente amplia, pues no discrimina en modo alguno la diferente gravedad que puede presentar las diversas formas de contribución al tráfico de personas (autoría frente a cooperación, tentativa frente a consumación, etc.). Esto es, se castigan todos los actos de fomento o de colaboración con el tráfico ilícito de personas que tenga un punto



de conexión geográfica con España, no limitándose al castigo del tráfico o la inmigración en sí, sino cualquier conducta que coadyuve a estas actividades o constituya preparación de las mismas. Es por ello de desear una interpretación restrictiva del tipo, o, mejor aún, sería deseable la punición exclusiva del tráfico de personas realizado con ánimo de lucro, pues es del todo excesivo castigar como delito contribuciones altruistas o por razones humanitarias al tráfico, comprensibles ante las situaciones de absoluta necesidad que a menudo empujan al emigrante (23).

Es realmente en el numeral 3.º donde se reflejan los derechos de los ciudadanos extranjeros a los que hace referencia el Título XV bis, y donde se recogen los bienes jurídicos de naturaleza penal. Estos bienes jurídicos, de corte individual, si se significan como auténticos bienes jurídicos penales que legitiman la presencia de normas penales dirigidas a su protección. Porque es aquí donde se protegen aquellos sujetos (normalmente extranjeros) que intentando llegar a nuestras costas o aeropuertos son estafados y engañados por organizaciones criminales que se lucran poniendo en peligro la vida de otras personas. Nos referimos, cómo no, a los casos de las conocidas *pateras* que, casi siempre sobrecargadas, zarpan diariamente de las costas africanas con un número excesivo de inmigrantes que pagan entre 1.000 y 3.000 euros por una plaza en las mismas o aquellos casos de latinoamericanos que por el mismo precio son embarcados en un avión con destino a España con un pasaporte ilegal (24).

Esto es, la concurrencia del ánimo de lucro exigida en el tipo agravado del número 3 debería ser un elemento del tipo básico, y lo que es actualmente el tipo básico sancionarse como mucho administrativamente. Y más si tenemos en cuenta que la conducta de tráfico ilegal de personas sólo constituye infracción administrativa muy grave cuando se realiza "formando parte de una organización con ánimo de lucro" [artículo 54.1.b) de la LO 4/2000, redactado conforme a la LO 8/2000]. Además esta propuesta es coincidente con la definición del delito de "tráfico ilícito de migrantes" dada por el *Protocolo de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire*, ya comentado, pues en su artículo 6 exige que la conducta se realice "con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material".

En cualquier caso, es de rigor aclarar que el legislador, consciente suponemos de la multitud y enorme variedad de conductas que

caben acogerse bajo este delito, prevé también una atenuación de la pena "teniendo en cuenta la gravedad del hecho y sus circunstancias, las condiciones del culpable y la finalidad perseguida" (núm. 6). De este modo se hace posible la rebaja punitiva cuando concurre una finalidad altruista o humanitaria, si bien en estos casos lo deseable sería hablar de atipicidad, por lo que sólo nos resta confiar en el buen hacer de nuestros tribunales.

B) *El tráfico ilegal de mano de obra extranjera (arts. 312.2 in fine y 313 CP).*

Actualmente hay veinte millones de trabajadores sin contrato en la Unión Europea. Esto es, hay una economía sumergida de entre el 7 y el 19 por 100, sobre todo en sectores de agricultura, construcción, comercio, servicio doméstico y manufactura. Sectores donde se necesita mucha mano de obra barata, especialmente de inmigrantes sin permiso de trabajo. En tal sentido, Grecia, España, Portugal y Bélgica son los países de la Unión Europea con niveles más altos de economía sumergida, y hablar de economía sumergida equivale a hablar de inmigrantes sobreexplotados (25).

Tras el proceso de regularización llevado a cabo por el gobierno en mayo de 2005, en España incluso se percibe un fenómeno de inmersión o regreso a la economía sumergida, sobre todo con las empleadas de hogar cuya filiación ha caído un 16,14 por 100 respecto al 31 de diciembre de 2005 (58.865), pues se dieron de baja una vez conseguida la regularización, lo que permite contratarlos irregularmente ahorrándose tanto el empresario como el trabajador la Seguridad Social. Lo mismo está sucediendo en el sector agrario por cuenta ajena, cuya filiación ha caído un 4,7 por 100 (26).

A los inmigrantes se les paga menos, trabajan en peores condiciones, reciben menos del salario mínimo y carecen de una vivienda digna. Acaparan las tareas más penosas, son las víctimas más frecuentes de los accidentes laborales (27) y están desposeídos de los más elementales derechos de asociación, sindicación, huelga y seguros sociales. Para imponerles terribles condiciones laborales y privarles de todos sus derechos, el primer paso es negarles hasta los permisos de residencia y de trabajo, lo que les obliga a trabajar clandestinamente.



Según datos del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), la mortalidad laboral de los trabajadores inmigrantes supera en un 30 por 100 la media. En el 2005, el número de accidentes entre la población inmigrante se situó en 78.395, de los que 96 fueron mortales, 838 graves y 77.461 leves. Así, el número de accidentes de trabajo por cada 100.000 afiliados extranjeros fue de 6.822, mayor que el total nacional (6.012). Y ello sin contar con los accidentes acaecidos en la economía sumergida, "sector" reservado preferentemente a los extranjeros (28).

Es por todo ello que en el artículo 312.2 se tipifica el abuso de trabajadores extranjeros sin permiso de trabajo, entendido como la imposición de condiciones ilegales de trabajo y de Seguridad Social (29). El artículo 313 del CP, de su parte, se presupone que está orientado a la protección de los derechos del trabajador extranjero (30), si bien lo cierto es que se está elevando automáticamente a la categoría de delito la inmigración de trabajadores a España de manera clandestina, esto es, al margen de la normativa existente. Y es que para apreciar el delito basta con que se promueva o favorezca la inmigración, esto es, que se apoye, sin ser preciso que efectivamente se materialice. Luego, se trata de un delito de mera actividad que castiga el tráfico ilegal de mano de obra que se produce de modo transfronterizo. En todo caso, al tratarse de un bien jurídico colectivo, y pese a que este tipo de actividades generalmente se hace con un grupo de personas, se apreciaría un único delito siempre que haya unidad de acción, tiempo y de objetivos.

De este modo, continuamente se desarticulan organizaciones que se dedican a reclutar a personas en los países de origen, muchas veces con promesas falsas, que realizan todos los trámites para llevar a cabo la contratación regular (medios de transporte, documentos falsos, trámites de regularización y colocación en un puesto de trabajo). En algunos casos conectan con agencias de colocación que cobran el 50 por 100 del primer sueldo, y como existe gran precariedad en el empleo, cada dos o tres meses tiene que cambiar de trabajo, lo que conlleva sustanciosos beneficios para aquéllas (31).

### 3. Un punto de reflexión.

Parece ser, en definitiva, y estamos en completo acuerdo con Daunis (32), que el inmigrante irregular y el extranjero pobre se han alzado como uno de esos *enemigos* —junto a los mendigos, terroristas, *okupas*, y el resto de "indeseables"— culpables de todos los males

del sistema y frente a los cuales hay que tener una respuesta radical y tajante. Todos ellos son considerados factores de riesgo, fuentes de peligro, que deben ser neutralizadas, y aquí el Derecho penal se transforma, pues, en vez de perseguir conductas de sujetos individuales, se centra en sujetos colectivos que se configuran como grupos con una alta probabilidad de generar riesgos para la convivencia pacífica de la sociedad, y frente a los cuales cualquier actuación está justificada pues el fin —la seguridad colectiva— justifica los medios —violación de derechos humanos individuales.

En España, que duda cabe, se están realizando importantes esfuerzos para evitar la entrada irregular de extranjeros, pero para ello el ejecutivo no se ha ceñido a utilizar medidas policiales y administrativas, sino que también ha recurrido al Derecho penal, utilizando —tal y como estamos viendo— conceptos imprecisos y generales que convierten la conducta típica en cualquier actuación o comportamiento que pueda relacionarse con el tráfico ilegal o la inmigración clandestina, lo que trae consigo importantes dosis de inseguridad jurídica y genera serios problemas respecto del principio de legalidad (33).

El Estado, en resumidas cuentas, lo que hace es adelantar desmesuradamente la barrera de intervención penal, considerando peligrosa en sí misma la mera acción de entrada irregular de los extranjeros en nuestro país. Todo ello sumado a una política de extranjería cada vez más restrictiva con un importante incremento de las repatriaciones. Esto es, nuestro país entiende peligroso para su organización política, social y económica el mero hecho de que los extranjeros accedan a España sin los requisitos necesarios al efecto (34). O lo que es lo mismo, no se busca conceder protección a los bienes jurídicos de los extranjeros que intentan acceder a España, sino evitar el propio acceso de los mismos. Se trata, en definitiva, de una prueba más de ese *Derecho penal del enemigo* que tantas páginas está llenando y tantos debates está suscitando.

Por no hablar de la forma más acusada de esa nueva visión del Derecho penal frente al enemigo extranjero irregular: el artículo 89 del CP. Este artículo prevé la sustitución de las penas de prisión inferiores a seis años impues-



tas a los extranjeros no residentes legalmente por la expulsión del territorio nacional con la prohibición de regresar a España durante un periodo de tiempo mínimo de diez años. Esta medida puede suponer mayor pena que el propio cumplimiento de la condena —que si no llega a los dos años de prisión podría ser suspendida condicionalmente—, además de anteponerse al derecho del acusado a un proceso con todas las garantías y a la tutela judicial efectiva, e ignora la finalidad preventiva de las penas diseñada en nuestra Constitución.

Como no nos cansaremos de recordar, el Derecho penal no es el medio más adecuado para regular el fenómeno migratorio, y ahí están las estadísticas para demostrarlo. En este sentido, las medidas económicas y la colaboración entre los países implicados son la mejor forma para evitar la llegada de más inmigrantes por otras vías de las establecidas oficialmente. La regulación penal de los flujos migratorios debiera desaparecer del ordenamiento punitivo y permanecer únicamente en el administrativo, de lo contrario se produce un claro quebrantamiento del principio de *ultima ratio* e intervención mínima del Derecho penal (35).

## EL TRAFICO DE PERSONAS PARA SU EXPLOTACION SEXUAL. LA TRATA DE BLANCAS

### 1. Perfiles del problema.

Desde sus orígenes el fenómeno del tráfico sexual de personas ha aparecido esencialmente vinculado a las mujeres. No es casualidad que el nombre con que fue conocido haya sido el de "trata de blancas" que equivale a "comercio transfronterizo de mujeres". Lo que sí ha ido cambiando paulatinamente ha sido la fisonomía de este tráfico y de la prostitución misma (36).

A su condición de género y la situación de desigualdad social, jurídica, económica y política se suma, en los últimos años, su condición de emigrante, lo que otorga a la mujer un específico nivel de vulnerabilidad que se manifiesta en un sustancial crecimiento de su victimización, sobre todo en el marco de la ilegalidad en el que se ubica este fenómeno. La red tejida en torno a la migración internacional, la exportación laboral, el turismo sexual, la prostitución y el tráfico de personas, constituye uno de los

mayores complejos delincuenciales que salpica el presente de muchas personas en condiciones inhumanas de subsistencia, y crea uno de los más importantes retos que tiene que afrontar la sociedad internacional (37).

Naciones Unidas estima que aproximadamente cuatro millones de personas al año, en todo el mundo, son objeto de tráfico ilegal de inmigrantes, de las que aproximadamente dos millones son mujeres víctimas de las redes de tráfico dirigido a la prostitución (38), lo que produce unos beneficios para las organizaciones delictivas que lo llevan a cabo de más de siete mil millones de dólares, de los cuales la mayoría provienen de la utilización de esas personas con fines de explotación sexual.

Su estructura es cada vez más compleja y selectiva, y se aleja de los clásicos burdeles para vincularse a la industria del ocio (saunas, clubes, salones de masaje, hoteles, servicio de acompañantes, salones de té, bares con pases de gogó, etc.). De igual forma, también la demanda de servicios sexuales se ha ido modificando y se va haciendo cada vez más variada y caprichosa, por parte de una clientela que, dependiente de las modas, prefiere hoy mujeres extranjeras —más baratas— y preferentemente exóticas. En definitiva, no es sino la materialización de la "internacionalización de la fuerza de trabajo sexual", con génesis en el fenómeno globalizador y los grandes movimientos migratorios que, a nivel mundial, éste ha traído consigo (39).

Y es que la conexión entre tráfico y prostitución organizada es aún más visible en la actual industria del sexo, pues la prostitución organizada es el estímulo económico y estructural del tráfico sexual. El tráfico internacional que cubre la demanda sexual, o parte de ella, traslada emigrantes de un país a otro. Los principales países europeos receptores son: Alemania, Holanda, España, Suiza, Italia y Austria. De su parte, los países origen del tráfico en Latinoamérica son: República Dominicana, Colombia, Brasil, Uruguay, Surinam y Ecuador; en Europa: Kosovo y toda la zona de los Balcanes; en Africa: Guinea, Nigeria... (40).

Un tráfico ilegal conectado con otros mercados y otras mafias, también ilegales: de la droga, las armas, la pornografía o el crimen organizado. O lo que es lo mismo, en la prostitución no se trata, en su mayoría, de acciones individuales llevadas a cabo por proxenetas o



chulos, sino de redes o mafias internacionales que las realizan paralelamente a otros delitos. Pornografía, prostitución y tráfico de mujeres con fines de explotación sexual configuran un triángulo que, junto con el tráfico de drogas, constituyen el punto neurálgico de la criminalidad internacional (41). Uno de los negocios más lucrativos del mundo, lo que complica sobremanera su lucha eficaz. Pues requeriría no sólo de soluciones punitivas, sino de estrategias de prevención que van desde propuestas de intervención activa y de protección en áreas jurídicas y socioeconómicas, preferentemente, hasta políticas de concienciación y responsabilización acerca de la trascendencia de un fenómeno que, frente a lo que se cree, no es marginal, ni desde luego espontáneo, ya que descansa en una situación estructural de desigualdad, que garantiza la pobreza, la marginalización y el abuso para sectores crecientes, siempre los más vulnerables, de la población mundial.

Estamos, nada más y nada menos, ante lo que se ha calificado, con razón, la llamada *esclavitud* de nuestro tiempo (42). Una triste realidad, en ocasiones, favorecida por los propios países de origen, que pueden llegar a generar políticas estatales de permisividad e incluso de fomento del tráfico, pues el dinero enviado por las mujeres que se prostituyen en el exterior genera una riqueza que en ocasiones puede (como en el caso dominicano) equipararse a la cantidad de dinero del presupuesto nacional que el país gasta en bienes y servicios (43).

## 2. El Código penal frente a la trata de blancas.

En el derecho español la prostitución está descriminalizada; esto es, no se considera delito. Ello sin duda es coherente con una perspectiva liberal que define éste como uno de los clásicos delitos "sin víctima". Sin embargo, es una quimera la imagen de un delito sin víctima y se apunta a la mujer que ejerce la prostitución no sólo como víctima, sino como "doble víctima" de la situación y de la ausencia de regulación. Esto es, se hace evidente la hipocresía social de no criminalizar y defender al propio tiempo la no legalización, produciendo con ello el que la mujer deba sufrir desde un doble frente: enfrentándose

con la falta de protección de la ley y conviviendo con la estigmatización. Pero, claro, esto se traduce en una situación altamente beneficiosa para el cliente, que sin verse agravado por la criminalización no lo está tampoco por la legalización.

Pero aunque la prostitución no constituye delito, lo que resulta punible, lógicamente, es obligar a alguien a ejercerla o a mantenerse en ella contra su voluntad, pues, de igual modo que en las agresiones o abusos supone un atentado contra la libertad sexual, y así lo hace el artículo 188.1. Es más, se impone la misma sanción a quien "se lucre explotando la prostitución de otra persona, aun con el consentimiento de la misma". Esto es, se reintroduce la figura del proxeneta, el rufián o chulo, con lo que retornamos a un concepto moralista de la prostitución, diametralmente opuesto a un modelo constitucional basado en el respeto a la libertad y en la no confesionalidad del Estado. Una regulación, en todo caso, ciertamente hipócrita, pues tras más de dos años en vigor, los *clubs* de carretera, las salas de "masaje", los servicios de acompañamiento, burdeles y demás, siguen funcionando a pleno rendimiento, y no será porque desconocemos los lugares donde se ubican —quizá los letreros luminosos y las luces de neón no sean suficientes...

En cuanto a la conexión de la prostitución con las organizaciones criminales dedicadas al tráfico internacional, la triste práctica, pero cada vez más usual, de traer mujeres (engañadas o no) desde otro país, que una vez aquí se ven obligadas a comerciar con su cuerpo para hacer frente a la supuesta deuda contraída, se castiga desde un doble frente: como delito contra la libertad sexual (art. 188 CP) y como delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros (art. 318 bis).

Pero subsiste, sin embargo, un problema. El artículo 318 bis, al rubricarse como "Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros", dejaría sin protección verdaderos casos de trata de personas para su explotación sexual cuando éstas no tuvieran la condición de "extranjeras", como sucedería con las españolas o las ciudadanas de otro país perteneciente a la Unión Europea.

## 3. Reflexiones finales.

El tráfico de mujeres sólo puede entenderse en términos de poder, tanto económico como



sexual, en un marco en el que las relaciones de género se han visto siempre condicionadas por la primacía masculina y, sólo ahora, muestra esa doble vertiente mediante la publicitación de la esclavitud femenina sexual como un exponente más del grado de minusvaloración en el desarrollo y aplicación de los derechos fundamentales de las mujeres (44). Porque, en la actualidad, las causas que motivan la emigración relacionada con el tráfico obedecen a una serie de factores que, generalmente, interactúan en la adopción de las decisiones y que, sólo en ocasiones, actúan por separado: la falta de oportunidades en los países de origen, la extrema pobreza a la que se ven sometidos muchos países en vía de desarrollo –con una especial repercusión en la marginación de la mujer–, la falta de educación y formación laboral y otros de distinta naturaleza, como el crecimiento de la demanda de mujeres exóticas, del turismo sexual, la internacionalización de las redes del crimen organizado. En resumen, un fenómeno que aúna la complejidad criminológica de las diversas formas de criminalidad en relación con los factores socioculturales de sus víctimas: la delincuencia sexual y violenta en su forma organizada, que extiende sus tentáculos hacia el ámbito económico, concretamente laboral, y la explotación de las diversas posibilidades que les otorga los menores de edad (45).

En cualquier caso, y en lo que a España en concreto se refiere –y que se puede hacer extensible a infinidad de países–, la situación legal de las mujeres extranjeras que se dedican a la prostitución se ve agravada por el tratamiento que tal tema se da en nuestro país, donde aunque no está prohibida tampoco se regula adecuadamente. Y es, precisamente por aquí, por donde hay que comenzar. Porque mientras no exista una postura clara sobre el tratamiento jurídico de la prostitución, las mujeres inmigrantes que se dedican a este oficio –se estima que de las 300.000 mujeres que se dedican a la prostitución en España la mayoría son extranjeras– (46) estarán doblemente victimizadas: como inmigrantes irregulares y como prostitutas sin reglamentación. Y este es, no cabe duda, el caldo de cultivo ideal para favorecer su explotación (sexual, laboral, etcétera), puesto que su doble victimización les llevará a no denunciar y a no colaborar con

las autoridades correspondientes. Sin duda, un negocio redondo para gente sin escrúpulos (47).

## CONCLUSIONES VALORATIVAS

Si es cierto, como Durkheim aseveraba, que la calidad moral de una cultura se mide por su relación con lo extraño (48), podemos decir que la sociedad española no tiene la moral deseable en estos tiempos ciertamente extraños. Nuestro mundo actual es de cambio incontrolado y confuso, en el que la gente tiende a reagruparse en torno a entidades primarias, tales como la religión, la etnia, el territorio o la nacionalidad. Son éstos unos tiempos azarosos donde, de acuerdo con Castells, “el fundamentalismo religioso, cristiano, islámico, judío e incluso budista es probablemente la fuerza más formidable de seguridad personal y movilización colectiva” (49).

Es ciertamente lógico que el Estado regule las migraciones, para que éstas sean ordenadas y congruentes con la capacidad de la sociedad para absorberla social y económicamente, pero las políticas legislativas que restringen excesivamente la regularización de los inmigrantes conllevan finalmente bolsas de irregulares, con un extraordinario poder criminógeno: estas personas se convierten en mercancías del mercado en mano de las leyes del más fuerte, los traficantes de seres humanos (50). Se debe, en consecuencia, empezar por hallar la fórmula de regularizar a los inmigrantes de manera ordenada y de acuerdo a las necesidades sociales y económicas de la sociedad. Ese es el mejor modo de desactivar la criminalización de los inmigrantes y de todos aquellos que viven de su vulnerabilidad. Desvictimizar para descriminalizar. Porque la multiculturalidad es producto de la globalización, lo queramos o no.

## NOTAS

(1) TERRADILLOS BASOCO, J. M., “Tráfico ilegal de emigrantes”, en ZUÑIGA RODRIGUEZ, MENDEZ RODRIGUEZ, DIEGO DIAZ SANTOS (coord.), *Derecho penal, sociedad y nuevas tecnologías*, Madrid, Colex, 2001, p. 14.

(2) ZUÑIGA RODRIGUEZ, L., “El inmigrante como víctima: contradicciones del tratamiento penal del fenómeno de la inmigración”, en DIEGO DIAZ-SANTOS, FABIAN CAPARROS, RODRIGUEZ GOMEZ (coord.), *La reforma penal a debate*, XVI Congreso Universitario de Alumnos de Derecho Penal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2004, página 109.

(3) DAUNIS, A., “Reflexiones en torno a los problemas de aplicación e interpretación del artículo 318 bis del CP”, en PEREZ ALVAREZ, F.



(ed.), *Serta. In memoriam Alexandri Baratta*, Ediciones Universidad de Salamanca, 2004, p. 680.

- (4) <http://extranjeros.mtas.es>
- (5) <http://madrepatria.blogspot.com>
- (6) SANCHEZ GARCIA DE PAZ, I., "Inmigración ilegal y tráfico de seres humanos para su explotación laboral o sexual", en DIEGO DIAZ-SANTOS - FABIAN CAPARROS (coord.), *El sistema penal frente a los retos de la nueva sociedad*. Colex, Madrid, 2003, pp. 113 y ss.
- (7) SANCHEZ (2003).
- (8) [www.antorcha.org/hemer/inmigra.htm](http://www.antorcha.org/hemer/inmigra.htm)
- (9) Informe para al Desarrollo Humano 2000. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2000.
- (10) DE LEON VILLALBA, F. J., *Tráfico de personas e inmigración ilegal*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, p. 24.
- (11) MAQUEDA ABREU, M. L., *El tráfico sexual de personas*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, p. 16.
- (12) MAQUEDA (2001).
- (13) ZUÑIGA (2004).
- (14) SANCHEZ (2003).
- (15) [www.ine.es](http://www.ine.es)
- (16) <http://extranjeros.mtas.es>
- (17) Requisito necesario para acceder a los puestos escolares y conseguir la tarjeta sanitaria, con el único requisito de dar la dirección de su domicilio habitual.
- (18) <http://madrepatria.blogspot.com>
- (19) <http://www.noticias.info>
- (20) ZUÑIGA (2004).
- (21) DAUNIS (2004).
- (22) ALVAREZ ALVAREZ, G., "La protección contra la discriminación del extranjero en el CP", en *El extranjero en el Derecho penal español sustantivo y procesal (adaptado a la nueva Ley Orgánica 4/2000)*. *Manual de Formación Continua*. Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2000, p. 355.
- (23) SANCHEZ (2003).
- (24) DAUNIS (2004).
- (25) [www.antorcha.org/hemer/inmigra.htm](http://www.antorcha.org/hemer/inmigra.htm)
- (26) <http://madrepatria.blogspot.com>
- (27) [www.redasociativa.org](http://www.redasociativa.org)
- (28) [www.antorcha.org/hemer/inmigra.htm](http://www.antorcha.org/hemer/inmigra.htm)
- (29) Cierto es que el CP no hace diferencias en este delito entre inmigrantes y quienes no lo son, pero sin duda las posibilidades de engaños son mayores cuando el sujeto, por su situación de extranjero, desconoce

la situación real del mercado de trabajo. Y así lo demuestra el enorme número de casos en que se contrata a trabajadores extranjeros para actividades laborales que, en realidad, encubren prostitución. *Vid.*, en TERRADILLOS (2001).

(30) Si bien no son pocos los que creen que la criminalización se fundamenta en la aceptación legal de que la inmigración irregular pone en peligro tanto los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes afectados como los de los legalmente contratados. *Vid.*, en TERRADILLOS (2001).

- (31) ZUÑIGA (2004).
- (32) DAUNIS RODRIGUEZ, A., "Seguridad, Derechos humanos y Garantías penales: ¿objetivos comunes o aspiraciones contrapuestas?", en BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE-SANZ MULLAS (coord.), *Derecho Penal de la Democracia frente a la Seguridad Pública*. Comares, Granada, 2005, pp. 219 y ss.
- (33) DAUNIS (2005).
- (34) DAUNIS (2005).
- (35) DAUNIS (2004).
- (36) MAQUEDA (2001).
- (37) MAQUEDA (2001).
- (38) Según datos de la Conferencia de Mujeres, Nueva York, 2000 (EL MUNDO, 8 de junio de 2000).
- (39) MAQUEDA (2001).
- (40) MAQUEDA (2001).
- (41) MAQUEDA (2001).
- (42) MAQUEDA (2001).
- (43) DE LEON VILLALBA, F. J., *Tráfico de personas e inmigración ilegal*, op. cit., p. 72.
- (44) DE LEON (2003).
- (45) DE LEON (2003).
- (46) EL PAIS, 18 de enero de 2004. Una situación, como veremos, cada vez más importante, pues en las últimas décadas este sector sufre la misma demanda de trabajadores que otros sectores laborales de baja cualificación: apenas es ejercida por nacionales, al menos en sus estratos más bajos, porque aspiran a mejores puestos en la sociedad (con la excepción de las drogodependientes). Este hueco lo cubren los inmigrantes. *Vid.*, en SANCHEZ (2003).
- (47) ZUÑIGA (2004).
- (48) ZUÑIGA (2004).
- (49) CASTELLS, M., *La era de la información*, Vol. 1. *La sociedad red*, 2.ª edic., Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 33.
- (50) ZUÑIGA (2004).



# PRESUPUESTO DE LA GUARDIA CIVIL PARA EL AÑO 2007

VICENTE MARIJUAN GRANDE

General de Brigada de la Guardia Civil  
Jefe de la Jefatura de Asuntos Económicos de la  
Guardia Civil

**“E**stamos ante el mayor incremento porcentual del presupuesto de la Guardia Civil de los últimos diecinueve años.” Estas fueron, entre otras, las palabras del Director General de la Policía y de la Guardia Civil, en su comparecencia en el Congreso de los Diputados, sobre el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, del día 10 de octubre pasado.

Y también manifestó sobre el nuevo presupuesto: *“Con un crecimiento tan importante de los recursos se podrá disponer de mayor número de guardias civiles, mejor remunerados, y con un equipamiento y unas infraestructuras dignas, para estar en consonancia con el alto prestigio que tiene el instituto armado en el seno de la sociedad española, lo cual nos permitirá avanzar en la consecución de un objetivo fundamental como es ofrecer a todos los españoles un servicio público de seguridad eficiente y de calidad”.*

En efecto, la asignación presupuestaria del proyecto aprobado para el año 2007 asciende a 2.725 millones de euros, que supone un incremento de 360 millones de euros con respecto al presupuesto inicial del 2006 en términos absolutos, y un 15,2 por 100 en términos relativos. El presupuesto consolidado del Estado aumenta el 6,7 por 100, y el del Ministerio del Interior el 14,5 por 100, que incluye los gastos electorales del 2007.

Es importante tener en cuenta que los presupuestos para el año 2006 ya aumentaron un 10,40 por 100, con estos dos últimos años muy por encima de las cifras de los diez años anteriores, que experimentaron incrementos entre el 3 y el 4 por 100, salvo el año 2003 que subió hasta el 7,77 por 100.



En miles de euros

CAPITULOS	PRESUPUESTO INICIAL 2006	PRESUPUESTO INICIAL 2007	DIFERENCIAS 2007-2006	% VARIACIONES 2007-2006	% CAPITULOS 2007
1.-G. Personal	1.990.298,38	2.225.267,88	234.969,50	11,81%	81,653%
2.-G. Corrientes	251.227,30	312.411,42	61.184,12	24,35%	11,464%
3.-G. Financieros	377,84	24,04	-353,80	-93,64%	0,001%
4.-Trasn <sup>o</sup> s. Ctes	344,81	344,81	0,00	0,00%	0,013%
6.-Inversiones R.	122.708,04	187.095,69	64.387,65	52,47%	6,865%
8.-Activos Financ.	54,10	54,10	0,00	0,00%	0,002%
9.-Pasivos Financ.	72,72	72,72	0,00	0,00%	0,003%
<b>Total</b>	<b>2.365.083,19</b>	<b>2.725.270,66</b>	<b>360.187,47</b>	<b>15,23%</b>	<b>100,000%</b>

Los créditos aprobados para el año 2007, también en palabras de nuestro Director General, deben producir una satisfacción, pero una satisfacción atemperada, en el sentido de que nunca los recursos van a ser suficientes para atender las muchas necesidades y demandas, aunque hay que reconocer el importante esfuerzo que ha hecho el Gobierno para asignar unos créditos a la Guardia Civil como los de este ejercicio. Y si bien es cierto que es importante disponer de unos créditos suficientes para cubrir los objetivos marcados, es mucho más importante llevar a cabo una buena gestión de dichos recursos, idea que siempre debe estar presente en nuestras actuaciones económicas, puesto que el incremento de la calidad de los servicios públicos se consigue no gastando más, sino gastando mejor.

cuenta a la hora de confeccionar la propuesta presupuestaria del año 2007, y que han incrementado la asignación de crédito, han sido los siguientes:

- Mayor número de efectivos existentes en el próximo ejercicio.
- Incrementos retributivos generales y adicionales para personal de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Aplicación de la nueva normativa de incentivos al rendimiento.
- Plan de pensiones.
- Mantenimiento de edificios y material.
- Suministro de combustible y servicios de telecomunicaciones.
- Indemnizaciones por razón del servicio.
- Edificaciones.
- Elementos de transporte.
- Seguridad estática en acuartelamientos.



En cuanto a porcentajes de crédito por capítulos, se está reduciendo el correspondiente a los gastos de personal, el 81,6 por 100 para el año 2007, cuando en años anteriores llegó a superar el 90 por 100, a la vez que se aumentan los porcentajes de inversiones y de funcionamiento, que alcanzan este ejercicio un 6,8 y un 11,4 por 100 respectivamente.

Los datos más significativos tenidos en

En este presupuesto no está incluido el coste de la Agrupación de Tráfico, que desde el año 2001 no sólo recibe de la Dirección General de Tráfico material y suministros, sino también las retribuciones, las cuales, para un catálogo de 8.802 hombres (8.541 efectivos reales en diciembre 2006), suponen un gasto anual de más de 260 millones de euros. Así que los números y datos que se proporcionan no incluyen el coste de la Agrupación de Tráfico.

Los créditos asignados a la Guardia Civil se distribuyen prácticamente en su totalidad en tres capítulos: gastos de personal, gastos de funcionamiento e inversiones, que representan el 99,98 por 100 del total, siendo testimoniales los importes del resto de los capítulos, que además no presentan variación, salvo el capítulo 3 "Gastos financieros" que reduce su asignación



por incluir el año 2006 intereses de demora de obras, que no subsisten el año 2007.

El presupuesto del capítulo 1 "*Gastos del personal*" es el que presenta mayor cuantía, e incluye créditos para abono de retribuciones a todo tipo de personal destinado en la Guardia Civil, los dedicados a incentivos al rendimiento, y también los fondos para acción social, seguro de accidentes, etc.

Tiene asignados unos créditos iniciales de 2.225 millones de euros, que suponen un aumento de 235 millones de euros y un porcentaje del 11,81 por 100. El incremento en los últimos cinco años ha sido desigual, con unos porcentajes del 1,93, 8,22, 3,21, 3,66 y 10,10 por 100 desde el año 2002 hasta el 2006 respectivamente.

El aumento de crédito en este capítulo es pues importante, y ello va a permitir hacer frente a nuevos gastos, derivados principalmente del *mayor número de efectivos* que va a disponer para el servicio la Guardia Civil, dado que las actuales ofertas de empleo público de 4.000 plazas anuales para la escala de cabos y guardias duplica prácticamente las bajas que anualmente se producen. En el año 2006 se ha pasado de 69.768 en el mes de enero a 71.823 en el mes de diciembre, cifras que no incluyen a personal en Reserva ni de las FAS. Para finales del año 2007 se espera contar con 73.403 efectivos, si no se aprueban otras ofertas de empleo extraordinarias en este año.

Por otra parte, las *mejoras retributivas*, comunes al personal dependiente de la Administración del Estado, incluyen un aumento del 2 por 100 por la actualización monetaria, el 100 por 100 del complemento de destino en ambas pagas extraordinarias, y además, según el artículo 21.Cuatro de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, la masa salarial de los funcionarios en servicio activo experimentará un incremento del 1 por 100 que se destinará al aumento del complemento específico y requiere aprobación normativa, y que puede suponer un coste anual de 22 millones de euros.

Como *mejora retributiva adicional*, por aplicación del Acuerdo del Ministerio del Interior y los sindicatos policiales del año 2005, corresponde este año 2007 la distribución del 3,16 por 100 de la masa salarial, a fin de incremen-

tar el complemento específico del personal de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con un coste de 60 millones de euros, y que deberá plasmarse en la normativa correspondiente, determinándose las cuantías individuales con criterios de proporcionalidad, a diferencia de los años 2005 y 2006 que se realizó con criterios de linealidad, según quedó reseñado en la cláusula cuarta del citado Acuerdo.

El aumento de 11 millones de euros en el crédito del artículo "*Incentivos al rendimiento*", supone disponer de una cuantía inicial de 129 millones de euros, que permitirá la aplicación de los nuevos criterios de distribución del año 2006 al mayor número de efectivos disponibles en el 2007. Esta partida ha experimentado importantes aumentos en los últimos años, ya que el crédito inicial en el 2002 fue de 66 millones de euros, que se incrementó a 90, 94, 105, y 118 millones de euros entre los años 2003 al 2006 respectivamente.

También es destacable el progresivo aumento del crédito destinado a *Acción Social*, disponiendo de casi 16 millones de euros en el presupuesto del próximo ejercicio, 3,6 millones de euros más que el 2006, que permitirá afrontar mayores ayudas, y abarcar más campos, en beneficio del personal en activo y familias, retirados, educación infantil, etc. El plan previsto para alcanzar en este concepto el 1 por 100 de la masa salarial se está cumpliendo, y el avance en este campo puede calificarse de espectacular, ya que en el año 2003 se contaba tan sólo con 989.000 euros para estos fines, aumentando un 1.603 por 100 desde esa fecha.

En el presupuesto inicial del 2007 se incluyen 10 millones de euros para el pago de la contribución de la Administración al *Plan de Pensiones*, que años anteriores se incorporaba al presupuesto una vez conocida la cuantía a abonar en el ejercicio.

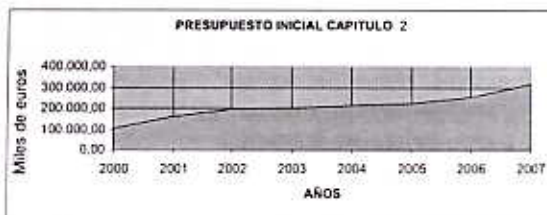
Respecto al *capítulo 2 "Gastos corrientes en bienes y servicios"*, la cuantía que dispondrá la Guardia Civil asciende a 312 millones de euros, que supone un incremento de 61 millones de euros, el 24,35 por 100 del inicial de 2006, y que se destinarán especialmente a servicios de telecomunicaciones, "renting" de vehículos, reparaciones, mantenimiento y conservación de acuartelamientos, suministro de combustible, dietas y locomoción.



En miles de euros

ARTÍCULOS Cap. 2	PRESUPUESTO INICIAL 2006	PRESUPUESTO INICIAL 2007	DIFERENCIAS 2007-2006	% VARIACIONES 2007-2006
Arrendamientos	8.769,00	11.520,00	2.751,00	31,37%
Reparaciones, mantenimientos	49.931,38	60.349,90	10.418,52	20,87%
Material, suministros y otros	129.154,93	166.865,25	37.710,32	29,20%
Indemnizaciones razón servicio	63.371,99	73.676,27	10.304,28	16,26%
<b>Total</b>	<b>251.227,30</b>	<b>312.411,42</b>	<b>61.184,12</b>	<b>24,35%</b>

Los créditos para "gastos de funcionamiento" han aumentado considerablemente en los últimos años, pues se ha llevado a cabo un arrendamiento de vehículos (renting a cuatro años), inicialmente en número de 319 y a partir del 2006 de 1.190; las inversiones en tecnología realizadas por la Guardia Civil en los últimos años (SIVE, Informática, Seguridad estática, embarcaciones, etc.), requiere una dotación de crédito en los conceptos de mantenimiento superior a la ordinaria, y, por tanto, los incrementos de estos costes, que crecerán de forma exponencial en los próximos años, obligarán a unas mayores propuestas de aumento de su presupuesto; las reparaciones y mantenimientos de edificios, por el volumen de acuartelamientos asignados; el mayor número de embarcaciones, y la entrada en servicio de nuevos sistemas de telecomunicaciones, ha obligado a disponer de mayores cuantías de crédito para suministro de combustible y servicios de telecomunicaciones. En el cuadro que se adjunta se puede observar la mayor pendiente, y por tanto el mayor incremento de crédito se encuentra en los dos últimos años.



Particularizando en el presupuesto del 2007, el concepto "Servicio de telecomunicaciones" ha sido el que mayor incremento de crédito ha experimentado. El gasto en el año 2006 ya superó ampliamente los 16 millones de euros inicialmente presupuestados, por lo que se dotó con 14 millones de euros adicionales.

Para el año 2007 se ha dotado con 38 millones de euros, con ello se hará frente a los gastos de comunicaciones de voz, terminales fijos y móviles ya existentes, además de los canales de comunicación de banda ancha contratados para Intranet que dan cobertura a las nuevas aplicaciones del Plan de Sistemas NERHU para recursos humanos, SIGO para la gestión operativa, y ALFIL para la gestión financiera y logística.

El crédito para suministro de *combustible*, que contaba inicialmente con 31 millones de euros el año 2006, fue necesario incrementarlo hasta los 35 millones de euros y se dispondrá en el 2007 de 41 millones de euros, gasto que se ha visto incrementado principalmente por el aumento de las actividades del Servicio Marítimo.

La asignación presupuestaria para *reparaciones, mantenimiento y conservación de edificios* se ha incrementado en casi 10 millones de euros, que sumados a los de los dos conceptos citados anteriormente suponen el 50 por 100 de los aumentos totales de este capítulo. En la Guardia Civil ha sido, es y deberá ser una de las mayores prioridades el proporcionar a sus componentes de unas instalaciones dignas para realizar su trabajo y para domicilio familiar, ya que los guardias civiles pueden ir destinados a lugares donde no existe la posibilidad de alquilar viviendas, y la movilidad del personal es muy frecuente, algo que no sucede en ningún otro cuerpo u órgano de la Administración, y que dificulta la adquisición de una vivienda en propiedad. Es de lógica aplastante el pensar que un edificio al que no se le dedica un mantenimiento constante terminará por necesitar unas reparaciones costosas o por derrumbarse. Por ello, el crecimiento del crédito dedicado a este concepto ha sido importante en los últimos años,



pasando de los 8 millones de euros en el año 2003, a 14 en 2004, a 21 en 2005, a 25 en 2006 y a 35 en el 2007.

Otros conceptos que han experimentado unos importantes aumentos de crédito son los dedicados a *dietas, locomoción y mantenimiento del SIVE*.

Partidas importantes de este capítulo, y que tienen una incidencia directa en el servicio que presta la Guardia Civil al ciudadano, son las dedicadas a reparaciones, mantenimiento y repuestos de material de transporte, que permiten tener la flota de vehículos, embarcaciones y helicópteros disponible en todo momento y prácticamente al cien por cien de sus unidades, hecho éste muy importante, ya que los medios de transporte constituyen una herramienta fundamental en la consecución de los objetivos de prevención y persecución de la delincuencia. Contará con 15,4 millones de euros. También las indemnizaciones por razón del servicio, que deben cubrir los gastos de los guardias civiles en sus misiones fuera del lugar de residencia, tanto en la península como en los territorios insulares o en el extranjero, así como los desplazamientos y los traslados de residencia, las actuaciones especiales contra el terrorismo, los cursos de formación, la impermeabilización de fronteras, etcétera, contará con 73,6 millones de euros, 10,3 millones de euros más que el año anterior. El coste por la participación de la Guardia Civil en operaciones de mantenimiento de paz o de asistencia técnica a policías de otros países, etc., deberá señalarse para cada misión de forma individualizada, estando próxima la aprobación de una norma que regule los porcentajes a aplicar para esas indemnizaciones especiales a los participantes en estos servicios.

Otro de los capítulos importantes del presupuesto de este cuerpo es el *capítulo 6*

En miles de euros

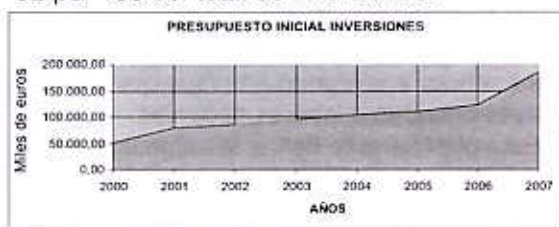
Superproyectos Cap. 6	Año 2006	Año 2007	Variación	% variación	% proyecto
Mobiliario y enseres	4.155,00	4.065,00	-90,00	-2,17%	2,17%
Infraestructura-Edificaciones	57.318,00	101.718,00	44.400,00	77,46%	54,37%
Equipamiento policial	11.252,00	17.219,65	5.967,65	53,04%	9,20%
Equipos Informáticos	13.685,04	14.735,04	1.050,00	7,67%	7,88%
Material de Transporte	28.488,00	39.408,00	10.920,00	38,33%	21,06%
SIVE	2.400,00	2.200,00	-200,00	-8,33%	1,18%
Telecomunicaciones	5.410,00	7.750,00	2.340,00	43,25%	4,14%
<b>Total crédito</b>	<b>122.708,04</b>	<b>187.095,69</b>	<b>64.387,65</b>	<b>52,47%</b>	<b>100,00%</b>

*"Inversiones reales"*. Para el año 2007 se dispondrá de 187 millones de euros, un 52,47 por 100 más que este año, y que en términos absolutos también representa un incremento de 64 millones de euros. El aumento en 2006 fue del 10,61 por 100.

La inversión en infraestructura se ha considerado absolutamente fundamental entre las necesidades de inversión de la Guardia Civil. Para acometer la renovación de la obsoleta infraestructura que dispone este cuerpo, se necesita un crédito que desborda las previsiones ordinarias de los presupuestos anuales, considerando muy necesaria esa renovación dada la enorme repercusión social y de imagen que representan las dependencias que utiliza esta institución.

Por tanto, la prioridad en inversión de la Guardia Civil para el año 2007 ha sido dotar de forma extraordinaria los proyectos de inversión en infraestructura, creciendo en más de un 77 por 100 respecto a la asignación del año 2006, sobrepasando el umbral de los 100 millones de euros, cifra impensable en etapas anteriores, y que supera el tope de los 91 millones de euros que dispuso la Guardia Civil en 1991, con motivo de los importantes eventos a celebrar el año 1992.

Los créditos para infraestructura, y los dedicados al progreso en la implantación de dotación de seguridad estática en los acuartelamientos y del Plan de Sistemas de Información y Comunicaciones, junto con la inversión para reposición de vehículos, representan más del 92 por 100 del total de inversiones.





Actualmente, las diversas *edificaciones* que utiliza la Guardia Civil totalizan una superficie construida de casi 5 millones de metros cuadrados. Para mantener esta infraestructura, las inversiones dedicadas a construir y realizar grandes reparaciones o rehabilitaciones en estos acuartelamientos deben ser importantes. El próximo ejercicio, el 54 por 100 del crédito total de este capítulo se dedicará a esos fines. A estos fondos se deben unir los obtenidos por otras vías de financiación distintas de los Presupuestos asignados a la Guardia Civil, fundamentalmente aportados por la Gerencia de Infraestructura de la Seguridad del Estado, o mediante convenios con Comunidades Autónomas y Ayuntamientos.

Entre las obras más importantes a afrontar en el 2007 se pueden citar, el parking y vestuario de la Dirección General, el edificio para Equipamiento Policial en Valdemoro, acuartelamientos en La Línea de la Concepción, Quintanar del Rey, Inchaurredo, Aracena, Calahorra, GRS Virgen del Camino de León, Ibiza, Inca, Valmojado, Corralejo-La Oliva, Archivo Histórico de Maqueda, Comandancia de Tarragona y proyecto de la Comandancia de Zaragoza, además de otras muchas obras de menor cuantía.

La Guardia Civil, con el fin de dar respuestas a las necesidades presentes y futuras, está poniendo en marcha el denominado *Plan de Sistemas de Información y Comunicaciones*, basado en la integración y establecimiento del marco de actuación dirigido a la consecución de importantes mejoras operativas, que potencien las labores desempeñadas por este cuerpo, eliminando drásticamente labores burocráticas y liberando recursos que puedan ser reasignados a labores policiales.

Este plan permite definir las actuaciones de la Guardia Civil en relación con la actualización, automatización y modernización de sus procedimientos internos, así como los contactos con el ciudadano, y para el próximo ejercicio se pretenden abordar la implantación definitiva del SIGO, el desarrollo del sistema integral logístico financiero ALFIL, y a contratar el sistema de investigación INVES. Como apoyo a estas acciones es necesario construir un Centro de Respaldo que proporcione seguridad a nuestro Centro de Proceso de Datos, y completar la plantilla de ordenadores necesari-

os para sustentar los sistemas descritos hasta alcanzar la cifra de 25.879 en tres años, adquiriendo unos 2.550 ordenadores por año.

Otra de las líneas a considerar es la reposición y mejora de la flota de *elementos de transporte*, que contará con más de 39 millones de euros, el 21 por 100 de las inversiones del 2007. La plantilla de vehículos asciende a más de 15.000, y el tipo de vehículos en que fundamentalmente se realizará la inversión el ejercicio próximo será en turismos y todo terreno de colores oficiales (24 millones de euros para adquirir 560 TT y 440 turismos), también se pretende incorporar 60 vehículos TT blindados, 120 motocicletas, 50 furgones y otros vehículos especiales, hasta un número próximo a los 1.240.

El despliegue de los servicios aéreo y marítimo de la Guardia Civil contará con financiación ajena al presupuesto asignado a este cuerpo, principalmente a través del presupuesto de la Secretaría de Estado de Seguridad, que adquirirá 2 helicópteros y 6 embarcaciones, a fin de reponer las cedidas y desplazadas a Mauritania y Senegal.

A equipamiento policial se dedicarán 17 millones de euros, 6 millones más que el año anterior, a fin de reponer e incrementar especialmente elementos de seguridad estática de acuartelamientos.

En cuanto a telecomunicaciones, que contará con 7,7 millones de euros, con incremento de 2,3 millones de euros, para mejorar las comunicaciones especiales.

En diciembre de 2006 se aprobó por el Consejo de Ministros una transferencia de crédito del Fondo de Contingencia para financiar diversos gastos derivados de actuaciones contra la inmigración ilegal, con un importe para la Guardia Civil de 11,8 millones de euros, que además de las operaciones llevadas a cabo el 2006, abono de dietas, suministro de combustible, y sustitución de vehículos cedidos o desplazados a Mauritania y Senegal, durante el 2007 se adquirirá un barco de altura para la detección e interceptación de embarcaciones con inmigrantes cerca de sus países de origen, y se construirán dos centros de primera asistencia en La Gomera y El Hierro.

En definitiva, se trata de un presupuesto que puede dejar satisfechas muchas de las pro-



puestas que la Guardia Civil había realizado para el año 2007. Mejora las condiciones económicas del personal, a través de aumentos en retribuciones, incentivos al rendimiento y acción social, mejora también las condiciones de trabajo, dotando de mayor presupuesto

para infraestructuras, mantenimientos, suministros, etc., y apuesta por una modernización de los procedimientos, a través de la implantación del Plan de Sistemas de Información y Comunicaciones, que revolucionará gran parte del "modus operandi" actual.



# **EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD INTERIOR DE LA REPUBLICA DE LITUANIA**

**RAFAEL JOSE R. DE ESPONA**  
Cónsul Honorario de Lituania  
Centro de Estudios Estratégicos de Lituania

## **INTRODUCCION**

De entre los modelos de organización institucional del sistema de seguridad estatal que se encuentran actualmente configurados en los países miembros de la Unión Europea (UE), revisten particular interés aquellos que han sido contruidos recientemente, adaptando sus estructuras administrativas a un ámbito de especial significación como es la protección y seguridad de la población.

Este es el caso de los países que, por haber estado subsumidos en el bloque soviético a causa de la invasión rusa, han debido rehabilitar y remodelar sus propias instituciones una vez que recuperaron su independencia. Los organismos competentes en materia de seguridad y policía son, si cabe, entidades en las que los esquemas de organización, la doctrina operativa y hasta la propia concepción de la misión, medios y objetivos resultaron profundamente afectados por la necesidad de despojar elementos residuales impropios de un Estado de Derecho garante de las libertades públicas.

Este es el caso de Lituania, nación que desde que en 1990 recobró su independencia, ha logrado en un tiempo significativamente reducido establecer un sistema garantista en el marco de la completa consecución de un orden sociopolítico estable y plenamente jurificado. Habiendo ingresado en la UE y en la OTAN en 2004 tras haber cumplido todos los requisitos que ambas organizaciones internacionales requieren, la nación lituana ha homologado su sistema de seguridad y policial con el resto de sus socios estatales, si bien con las particularidades organizativas propias de su dimensión, idiosincrasia y entorno.

Lituania es un Estado de Derecho, social y



democrático, con una proclamación e implementación efectiva de las libertades y los derechos humanos. El funcionamiento de las instituciones se desenvuelve con un alto nivel de transparencia y la garantía de la seguridad jurídica, con especial consideración a la honorabilidad de los servidores públicos. Los agentes privados, así como la Administración del Estado, promueven el desarrollo económico bajo el sistema de libre mercado, interactuando el avance económico con la permanente supervisión de los indicadores de seguridad que garanticen la estabilidad nacional y el cumplimiento de la ley.

Con las dificultades inherentes a todo proceso de adaptación jurídico-política y socio-económica, la nación lituana ha logrado una total quiebra con la negativa herencia del pasado, que se debe a la imposición soviética del sistema totalitario, sin garantías, libertades ni información al ciudadano. Desde 1990 Lituania ha aunado su binomio libertad+seguridad, y es constatable que dicho aserto resulta plenamente vigente en la actualidad y con proyección de futuro.

Lituania estructura su sistema estatal de seguridad con una incardinación en las organizaciones occidentales de la UE y OTAN, manteniendo la cooperación en organizaciones de seguridad –OSCE– y en un específico nivel policial con la INTERPOL, EUROPOL y SIRENE. La cooperación internacional es un elemento de especial interés para el Gobierno y autoridades policiales de Lituania, reforzada con la labor de enlace y supervisión de los agregados policiales de las embajadas lituanas, y participando en misiones internacionales (como las realizadas en Bosnia y Macedonia, entre otras). A nivel europeo, dicha cooperación se ha visto favorecida por el ingreso de Lituania en la UE el 1 de mayo de 2004. A escala regional en especial, la coordinación de las fuerzas de seguridad de los tres estados bálticos hace que Lituania, junto a Estonia y Letonia, desarrollen esfuerzos combinados en la lucha contra las mafias y el crimen transnacional, lo cual supone –considerando el entorno regional descrito– una importante acción preventiva en lo que inclusive puede llegar a alcanzar –en el peor de los casos– un vector de naturaleza propia del denominado “combate asimétrico”.

Las necesidades de la seguridad nacional propia de Lituania condicionan la configuración de sus instituciones y sistema de seguridad policial y control de orden público. Lituania es un pequeño Estado, con 3,6 millones de habitantes y 65.000 km.<sup>2</sup> de extensión, que linda con Rusia (su enclave de Kaliningrado) y Bielorrusia. Es, junto con Estonia y Letonia, la posición más oriental de la UE y de la OTAN. Las estructuras de seguridad están centralizadas, sin descuidar la acción periférica ajustada a las necesidades propias de cada uno de sus distritos regionales, entre los que podemos mencionar el distrito de Klaipeda por su ubicación costera e incluyendo la única infraestructura portuaria del país.

Las amenazas a la seguridad en Lituania se relacionan principalmente con los factores mencionados relativos a su vecindario internacional. Así, entre ellos podemos desglosar la actividad de las mafias internacionales y el crimen organizado transnacional, los caracteres de su condición fronteriza dentro de las organizaciones euroatlánticas y su posición como enclave logístico.

A diferencia de otros países con una historia reciente análoga vinculada a la antigua URSS, Lituania no sufre ningún tipo de problemas secesionistas ni posee minorías étnicas significativas ni mucho menos conflictivas, sin experimentar la lacra del terrorismo. Siendo el desarrollo económico un objetivo estratégico con grandes logros acreditados, la estabilidad socioeconómica y la eficiencia de las instituciones públicas son requisitos primordiales para mantener el crecimiento económico lituano de los últimos años. Por dicha razón, Lituania ha destacado en sus esfuerzos por la lucha contra la corrupción, que en otros países de Centro y Este de Europa supone una seria amenaza a su seguridad y en algunos casos ha llegado a ser problema endémico de compleja solución.

Todas las premisas conceptuales subyacentes a los objetivos de desarrollo nacional de Lituania, junto con la consolidación de sus propias instituciones, permiten en gran medida explicar el porqué de la configuración institucional de su sistema de seguridad. Cuantitativamente, cabe añadir que las reducidas dimensiones y población del Estado justifican asimismo las medidas adoptadas de centrali-



zación institucional, conducentes a una mayor eficiencia de funcionamiento operativo y racionalidad en la asignación de recursos.

## MARCO JURIDICO

Desde el momento de la recuperación de su independencia, el 11 de marzo de 1990, la República de Lituania estableció su configuración jurídica de modo acorde con los principios del imperio de la ley, la defensa del Estado de Derecho y la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos. Enmarcando el Estado en un sistema democrático con una amplia gama de representatividad política (compuesta por 15 diferentes partidos políticos), el sistema jurídico normativo se ha establecido con la intención de facilitar la dinámica de la interacción social-institucional, que resulta especialmente sensible en el ámbito de la seguridad.

En dicho sentido, la percepción de la seguridad nacional por parte del ciudadano ha sido una cuestión tenida muy en cuenta por las autoridades lituanas para poder organizar el sistema institucional de modo que la protección del orden público y la salvaguarda de la ley estén perfectamente definidas al servicio de la ciudadanía.

Desde el primer momento, los diferentes ejecutivos que han regido el Gobierno de Lituania han orientado su labor a homogenizar su sistema jurídico con vistas a la integración en la UE. En consecuencia, la organización policial y de las instituciones de seguridad en general se coordinó con expertos policiales pertenecientes a Estados de la UE, cuya tarea de apoyo sirvió para avanzar en la consolidación de las propias instituciones. A consecuencia de lo anterior, resulta constatable que la base legal del sistema de seguridad lituano se encuentra armonizada con el sistema generalmente difundido entre los países miembros de la UE.

En el Apartado II, artículos 18-27 y 29-31 de la Constitución de la República de Lituania del año 1992, se establecen los principios constitucionales que garantizan las libertades de los ciudadanos, entre los que se cuentan principalmente los de inviolabilidad del domicilio, distinciones regladas, derecho a asistencia

jurídica gratuita, control judicial y garantías procesales, entre otros.

## ORGANISMOS DE SEGURIDAD

La República de Lituania dispone de ocho organismos públicos con competencias en materia de seguridad, que podemos dividir en dos grupos: por una parte, aquellos órganos que genéricamente calificaríamos como servicios de inteligencia; por otra, los que constituyen propiamente entes de acción policial y protección material en sentido estricto.

Los servicios secretos, tanto de seguridad (*VSD*) como anticorrupción (*STT*), dependen directamente del Presidente y del Parlamento de la República. Ambos gravitan configurados operativamente en torno al proceso conocido como "ciclo de inteligencia", si bien no son los únicos que incluyen dichos cometidos. Además de ello, en el primer caso encontramos que el *VSD* supone la institución de mayor relevancia para la seguridad del Estado, desarrollando cometidos de muy amplio alcance y, por su propia razón de ser, con carácter rigurosamente clasificado.

Las instituciones y organismos de seguridad nacional de acción policial y protección material se integran principalmente en el Ministerio del Interior. Dichos órganos son los siguientes: *Departamento de Policía (Lietuvos Policija)*, *el Servicio de Protección de Fronteras (VSAT)*, *el Departamento de Prevención de Incendios y Rescate (VPGT)*, *el Departamento de Protección de Personalidades (VAD)* y *el Servicio de Investigación de Delitos Financieros (FNNT)*.

Cabe señalar que el Ministro del Interior, además de los mencionados órganos que se encuentran supeditados en la estructura ministerial a su cargo, dispone de dos unidades operativas (denominadas "regimientos") de fuerzas de seguridad, que se encuentran adscritas directamente a su potestad.

Finalmente, debemos señalar que del Ministerio de Justicia depende el *Departamento de Prisiones*, que es competente para la gestión y gobierno de los establecimientos penitenciarios emplazados en los diversos asentamientos del país.

Con relación al *Servicio Estatal de Seguridad (VSD)*, dicha agencia constituye propia-



mente el servicio secreto de seguridad e inteligencia. En Lituania se ha configurado este organismo clave en la organización del Estado siguiendo un modelo que lo hace directamente dependiente de la Presidencia de la República. El VSD se ha distinguido por importantes logros que han trascendido a la opinión pública, y que han evidenciado su eficiencia de modo notorio.

El VSD se encuentra regulado por la Ley de 20 de enero de 1994. En virtud de dicha disposición normativa, como agencia independiente el VSD se encuentra bajo el mando de un Director General que es nombrado por el Presidente de la República con la concurrente aquiescencia del Parlamento (Seimas). Entre sus actividades se destacan específicamente las labores de inteligencia y contra-inteligencia, contra-terrorismo, protección de secretos de Estado, protección de las principales estructuras económicas estatales y potenciales objetivos de carácter estratégico. Asimismo, le corresponde el análisis sociopolítico y la evaluación prospectiva, incluyendo el análisis de la información pública y difundida. Por último, también cuenta entre sus fines la investigación de los casos de genocidio (lamentablemente, muchos de ellos todavía sin aclarar a causa de la represión soviética sufrida en el pasado).

El *Servicio de Investigación Especial (STT)* es otra agencia de seguridad estatal cuya estructura y funcionamiento permite calificarla como un servicio secreto. No obstante su denominación genérica, constituye específicamente un servicio dedicado a la lucha contra la corrupción funcional. La existencia de un organismo de tales características evidencia el gran interés de las autoridades lituanas por implementar la cultura de eficiencia administrativa, pureza institucional y transparencia de las instituciones y la burocracia ante el ciudadano. Asimismo, sus logros demuestran la auténtica solidez del crecimiento económico de Lituania, su modernización en el marco de la economía de mercado y su capacidad de servir de polo de atracción de la inversión internacional, por cuanto la seguridad de las relaciones económicas ha logrado unos parámetros muy superiores a las ratios habituales en los estados de la Europa del Este.

El STT fue establecido en 1997 para impul-

sar los esfuerzos contra la corrupción política y funcional, especialmente en los casos de conexiones con el crimen organizado y redes transnacionales de actividades ilícitas. Realiza una labor de información, análisis y generación de inteligencia. A su vez, gestiona la recepción de denuncias y las acciones de inspección. En dicho sentido, el STT tiene potestad para establecer mecanismos de captación de señales y monitorización de comunicaciones. La Ley de 2 de mayo de 2000 reforzó su independencia como Agencia sujeta directamente al Presidente y Parlamento de la República. Coordina el Programa Nacional Anticorrupción, ajustado permanentemente conforme a los informes de situación. Desde el punto de vista territorial, el STT se estructura en cinco departamentos correspondientes a las principales ciudades lituanas, a saber: Vilnius, Kaunas, Klaipeda, Siaulai y Panevezys.

Al *Servicio de Protección de Fronteras (VSAT)* corresponde el control del flujo de entrada y salida de personas, el control de todos los tramos y pasos habilitados de fronteras terrestres y marítimas, los puertos y aeropuertos. Se incluye entre sus cometidos el caso especial de la protección de la central nuclear de Ignalina (la cual es un pilar fundamental del sistema energético no sólo Lituano, sino de las tres naciones bálticas). El VSAT desarrolla tareas también de supervisión y control en los casos de inmigración ilegal y solicitudes de asilo político.

Las tareas del VSAT de mayor control en el perímetro fronterizo tienen especial incidencia en la frontera con Bielorrusia y Kaliningrado (enclave perteneciente a la Federación Rusa), que suponen puntos de contacto con dos Estados cuya situación interna los hace especialmente relevantes en lo concerniente a implicaciones de seguridad fronteriza y posibles amenazas al orden público. Como refuerzo orgánico, la labor del VSAT de control policial y protección fronteriza es complementada por otros dos organismos de naturaleza administrativa más que policial, el *Servicio de Registro de Residentes* junto con el *Departamento de Migración*, pertenecientes al mismo Ministerio del Interior.

Por otra parte, y con una denominación un tanto parcialista, el *Departamento de Preven-*



*ción de Incendios y Rescate (VPGT)* consiste propiamente en una agencia de protección civil estatal en sentido amplio. Se refuerza con el Centro de Respuesta de Emergencias incardinado asimismo en el Ministerio del Interior.

Como subdivisión ministerial se configura también el *Departamento de Protección de Personalidades (VAD)*, cuyo cometido es prestar apoyo de seguridad y protección personal a los determinados altos cargos de la Administración del Estado (como el Presidente del Parlamento y Presidente de la República) así como a huéspedes oficiales de la República de Lituania.

En el Servicio de Investigación de *Delitos Financieros (FNTT)*, se centraliza a nivel Ministerio del Interior la labor de investigación, análisis y combate frente a la evasión fiscal, la defraudación en el tributo comunitario del IVA, el fraude en el empleo de fondos de cohesión de la UE, así como –en general– en el blanqueo de capitales.

Sustraído del Ministerio del Interior se encuentra el *Departamento de Prisiones*, dependiente por su parte del Ministerio de Justicia.

El *Departamento de Policía* de Lituania (*Lietuvos Policija*) es la institución que vertebra la organización de la seguridad estatal y la garantía del orden público a todos los niveles de la sociedad. El sistema policial lituano consiste en un *Departamento de Policía* supeditado al Ministerio del Interior. Está al mando del Comisario General de Policía, quien a su vez se encuentra directamente subordinado al Ministro del Interior. Su competencia y actividades se extienden a todo el territorio nacional.

La *Policía de Lituania* tiene competencia universal en materia policial, puesto que no existen policías regionales ni locales. Con la misión de proteger los derechos y libertades de los ciudadanos, salvaguardar el orden público y mantener la seguridad de la sociedad, dicha institución engloba diversos cometidos específicos, de modo análogo a sus homólogos europeos.

El número de efectivos de la *Policía de Lituania* se cifra en un total de 11.770 funcionarios de policía (a inicios de 2005), de entre los cuales se cuentan 5.045 agentes y sargentos, 6.272 oficiales intermedios y 453 comisarios. De todos ellos, 2.280 funcionarios policia-

les son mujeres. La media de edad de los policías está entre los 31 y 35 años.

Internamente, la fuerza policial se organiza departamentalmente en *Policía Pública*, la cual sirve de uniforme, y en *Policía Criminal* sin uniformar.

- *Policía Pública* (uniformada): se estructura en las subdivisiones de patrulla policial, control de tráfico, prevención del crimen, licencias y permisos, custodia y escolta. Las patrullas policiales aseguran el orden en lugares públicos y en la calle durante eventos, y en situaciones extremas pueden realizar cometidos específicos *ad hoc*. La subdivisión policial de control de tráfico extiende su competencia tanto a vías terrestres como a calles ubicadas en centros urbanos. La subdivisión de prevención se conceptúa como el primer eslabón del vínculo entre la policía y la sociedad, y supone el contacto directo entre el ciudadano y el agente de la autoridad. Desarrolla labores de policía judicial y despliega una intensa actividad de prevención e investigación del delito, con programas de actuación entre los que cabe destacar los concernientes al tráfico de sustancias psicotrópicas, inmigración ilegal, delincuencia juvenil y maltrato infantil. Las subdivisiones de licencias y permisos son competentes en la emisión de autorizaciones y supervisión tanto de las armas privadas como del comercio de otros bienes sujetos a control especial. Por último, a las subdivisiones de custodia y escolta corresponde el traslado de detenidos y presidiarios.
- *Policía Criminal* (no uniformada): sus funciones se centran en la investigación criminal forense y científica, configurando equipos especializados para la lucha contra el crimen organizado. En base a ello, dispone de unidades de ciencia forense, de investigación de la ofensa criminal, de acción operativa y, por último, de unidades para la investigación del crimen organizado. En cuanto a las unidades de ciencia forense, su actividad también contempla la dirección de acciones operativas. Por su parte, las unidades de investigación de la ofensa criminal dirigen investigaciones



prejudiciales y misiones operativas; además de ello, incluyen entre sus cometidos la identificación de personas, búsqueda de desaparecidos y el control de las bases de datos de los delincuentes. Las unidades de acción operativa desarrollan una dinámica labor que incluye la recolección de información de interés policial. Finalmente, las unidades para la investigación del crimen organizado centran sus objetivos en la lucha contra las mafias y el tráfico ilícito y blanqueo de capitales, gestionando el acopio informativo sobre las actividades mercantiles y estructuras empresariales vinculadas a aquéllos.

La organización de la *Policía de Lituania* se dispone en base a unidades policiales territoriales, centros de adiestramiento y formación permanente, así como englobando unidades de carácter funcional especializado.

- Unidades Territoriales: las unidades territoriales son un total de 59, abarcando tanto unidades regionales como municipales. Estas últimas dependen del cuartel general de la respectiva región a la que pertenece su municipio. El alcalde de cada demarcación municipal eventualmente puede tener cierta participación conjunta con el Jefe de Policía al mando de la unidad local, en ciertos casos y discrecionalmente, para proponer candidatos al mando (sin perjuicio de la decisión reservada al Comisario General) o bien para facilitar la labor de supervisión policial sobre determinadas actividades desarrolladas por la administración local. Asimismo, al presupuesto municipal corresponde financiar (o cofinanciar con el presupuesto del *Departamento de Policía*) determinados programas de seguridad efectuados a nivel local, que se acuerden conjuntamente con las autoridades policiales.
- Unidades y centros de adiestramiento y formación permanente.
- Unidades especializadas: éstas alcanzan actualmente un número cifrado en 22. En su organización y estructura no siguen el principio de territorialidad. A ellas les corresponde la implementación de misio-

nes y funciones de carácter especializado. Entre estas unidades se cuentan el equipo *VYTIS* –dedicado a la protección de establecimientos diplomáticos extranjeros en Lituania y lituanos en el exterior, si bien puede complementar a otras unidades en casos de eventos masivos– y el equipo *ARAS* –especializado en combate antiterrorista y desplegado en seis compañías establecidas en cada una de las seis principales ciudades lituanas, incluyendo desactivadores de explosivos, psicólogos-negociadores, escaladores, buceadores y varios tipos de especialistas de diversa índole–. Cabe resaltar que ambas unidades se han distinguido recientemente al haber dirigido importantes dispositivos de seguridad con motivo de conferencias internacionales (abril 2006) y visitas de Estado (como la Reina de la Gran Bretaña, en octubre de 2006, y la del Vicepresidente de los EE.UU. en abril de 2006). Una unidad de 100 policías integra el *Equipo de Escolta Policial*, que protegen a jefes de estado y autoridades en visita oficial, así como se integran como refuerzo en otras unidades o en operaciones a gran escala. La protección de las propiedades de instituciones y empresas se encomienda al *Servicio de Protección de Organizaciones*.

## LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA SEGURIDAD DEL ESTADO

Al igual que en cualquier otro país, en Lituania la función y capacidades de las instituciones se verían mermadas sin la concienciación ciudadana de la necesidad de apoyar la labor policial y participar en la seguridad del Estado. La colaboración de la sociedad es un objetivo que alcanza a todos los estamentos, y que en la sociedad lituana cuenta con un considerable grado de concienciación.

Esta conciencia de seguridad difundida entre la población es un reflejo de la participación en la defensa nacional que se evidencia en organizaciones como la *Unión de Fusileros* para autoprotección urbana, y que se activa en caso de emergencia nacional. Además de dicha entidad, no debe soslayarse la misión de



seguridad que sería encomendada a los reservistas de la *Guardia Nacional*, si bien se encuentra más bien orientada hacia un ámbito de defensa aunque a un nivel primario, solapado con labores policiales.

La seguridad privada en Lituania es un sector crecientemente perfeccionado, en el cual se cuentan empresas autóctonas y extranjeras, cuya actividad se supervisa directamente por la *Policía de Lituania*.

## CONCLUSIONES

Lituania se ha consolidado en tiempo récord como un Estado de Derecho, garantista de las libertades y seguro al mismo tiempo. La seguridad es un elemento fundamental para la organización del Estado no sólo en los términos comunes para cada país, sino incisivamente por cuanto la etapa de consolidación nacional posterior a la entrada en la UE exige una especial estabilidad interna para asentar los logros alcanzados. Por este motivo, la lucha contra la corrupción y sus conexiones con el crimen organizado y/o transnacional es una prioridad.

La posición geográfica del Estado y sus reducidas dimensiones, junto con la presencia regional de focos de inestabilidad –Bielorrusia

(país totalitario) y Kaliningrado (enclave ruso)–, suponen una amenaza de inestabilidad para el sistema de seguridad lituano, que origina la necesidad permanente de revisar y verificar los logros y capacidades de este último. Los proyectos gubernamentales lituanos para el pleno cumplimiento de las disposiciones del tratado Schengen acreditan el interés sobre el particular.

La doctrina oficial gubernamental lituana en el ámbito de la salvaguarda de la ley y el orden público conjuga los principios de seguridad y libertad en igualdad de condiciones.

El Estado ha desarrollado la configuración de sus órganos de seguridad con una clara vocación de eficiencia administrativa en la organización institucional y funcionamiento operativo.

## BIBLIOGRAFIA

- *Report on the Status and Development of the National Security System for the year 2000*. Vilnius, 2001.
- *Memoria de la Policía de Lituania*. Vilnius, 2005.
- Lopata, R. "Anatomy of a Hostage: Kaliningrad Anniversary Case". Tartu, 2006.
- R. de Espona, R. J. "España ante el entorno báltico de seguridad y defensa", en Boletín del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional núm. 294, pp. 35-42, Madrid, 2006.
- R. de Espona, R. J. "Lituania en el panorama estratégico europeo", en Boletín del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos núm. 69, Madrid, 2005.



# EL TRATAMIENTO DE LAS BAJAS MEDICAS Y LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS SANITARIOS EN LA GUARDIA CIVIL

JOSE QUETGLAS JANSÁ  
Comandante Auditor

## INTRODUCCION

En la Guardia Civil, como sucede también en otros Cuerpos de funcionarios, las bajas médicas tienen hoy en día una gran incidencia en la vida y operatividad de las unidades y dependencias de la Institución. Es un hecho por todos conocido que el índice de bajas médicas ha experimentado un gran aumento en los últimos tiempos, sobre todos aquellos que tienen su origen en causas psicológicas.

Esta situación repercute en un evidente perjuicio para el servicio y por ende para la seguridad pública, al haber menos efectivos de los que tendría que haber para llevar a cabo todas las funciones y cometidos que la Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad del Estado, tiene que realizar. Además, en ocasiones, generan malestar y desmoralización entre los compañeros que tienen que realizar las misiones y cometidos que dejan de desempeñar quienes pasan a estar de baja médica, en aquellos supuestos en que perciben que algunas de estas bajas, a pesar de estar amparadas por la correspondiente prescripción facultativa, tienen un carácter fraudulento. Incluso, otras veces, las bajas médicas se utilizan con una finalidad claramente reivindicativa al darse de baja simultáneamente o en un breve período de tiempo todos los componentes de una Unidad, lo cual es demostrativo, a pesar de que conste la preceptiva baja médica, de la existencia de un malestar o de una problemática laboral que es preciso conocer y abordar para evitar, en la medida de lo posible, este tipo de conflictos que a la postre repercuten negativamente en la imagen de la Institución.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que los destinos en la Guardia Civil, dado su carácter de Instituto Armado de naturaleza militar,



no son en absoluto simples puestos de trabajo en la que sus miembros desarrollan una relación laboral retribuida. El servicio en el Benemérito Instituto no es un simple trabajo, sino que requiere unas condiciones personales de vocación, integridad y dedicación, entre otras, y exige una forma de actuación abnegada, desinteresada y con total entrega, que exceden, con mucho, de lo que son las relaciones laborales. Por ello, dicho servicio se configura como una relación estatutaria que es fruto de la ley, con los derechos y obligaciones que dicha relación confiere a los miembros del Cuerpo (1).

Esta relación estatutaria en la que se encuentran los miembros de la Guardia Civil, también denominada de sujeción especial, puede afectar al disfrute de ciertos derechos fundamentales, como es el derecho a la intimidad de los datos médicos en orden al ejercicio de actuaciones autorizadas o acordadas por la Autoridad competente, lo cual cuenta con el respaldo legal no sólo de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, sino también de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, como luego veremos. Si bien, con la obligación de mantener el secreto profesional y la confidencialidad de la información obtenida.

En el caso concreto de la Guardia Civil, los elementos cualitativos que justificarían un trato diferenciado en su estatuto personal, con respecto a la generalidad de los ciudadanos sino y a los demás funcionarios, se encontraría no sólo en las misiones de carácter militar que se le puedan encomendar con arreglo a lo previsto en la Ley de Defensa Nacional (2), sino también en las específicas de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, conforme establece el artículo 104 de la Constitución.

## MARCO NORMATIVO DE LAS BAJAS MEDICAS

La cuestión relativa a la concesión de las bajas médicas y la posterior alta para el servicio se encuentra íntimamente vinculada al tratamiento de las enfermedades y curación de las lesiones y secuelas de accidentes.

Aunque ambos aspectos son conceptualmente diferenciables, pues el primero entra dentro del campo de lo que pudiera denominarse "medicina de empresa" y el segundo es objeto de la "medicina asistencial", cuando esta última se aplica al componente del Cuerpo y no a sus familiares, necesariamente entra en contacto con la prestación real o potencial de los servicios.

El apartado 4 del artículo 96 de la Ley de Personal de la Guardia Civil concede al pronunciamiento médico el valor de dictamen ("*La Sanidad Militar... será... la que dictaminará sobre la insuficiencia temporal o definitiva de dichas condiciones a los fines de baja temporal para el servicio*") o de informe ("*podrá omitir[se] el dictamen de la Sanidad Militar si existe informe del facultativo que corresponda en el ámbito de la prestación sanitaria...*").

Dicho precepto viene a establecer tres procedimientos para acordar la baja:

1. Procedimiento por enfermedad o accidente profesional, caracterizado porque el dictamen médico debe ser emitido siempre y sólo por los órganos de la Sanidad de la Guardia Civil (3).

2. Procedimiento por enfermedad o accidente común, cuando la duración previsible de la incapacidad sea igual o superior a un mes, en el cual también se requerirá dictamen médico emitido por los órganos de Sanidad de la Guardia Civil.

3. Procedimiento por enfermedad o accidente común, cuando la duración previsible de la incapacidad sea inferior a un mes, en el que es posible que el informe médico sea emitido por el facultativo que, en el ámbito de la prestación sanitaria cubierta por el Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, asista al interesado, aunque no pertenezca a la Sanidad Militar ni a los Servicios Sanitarios de la Guardia Civil.

Por otra parte, sigue rigiendo en esta materia la Orden General número 7, de 19 de marzo de 1997, sobre Bajas Médicas por motivo de salud, que en su artículo 3, apartado 3, atribuye al Servicio de Sanidad de la Guardia Civil extender la baja para el servicio de quien, previo reconocimiento, carezca temporalmente de capacidad psicofísica para rea-



lizarlo, o el alta cuando, habiendo estado de baja, se halle recuperado de su dolencia.

En cuanto a su tramitación, se establece que constan de original y dos copias.

Si son expedidos por un facultativo del Servicio de Sanidad de la Guardia Civil, el original queda en el propio Servicio Médico, la primera copia en poder del interesado y la segunda copia se entregará en un sobre cerrado, por el interesado o persona que le represente, en su Unidad de destino.

Si el parte de baja es expedido por un facultativo ajeno al Servicio de Sanidad de la Guardia Civil, el original y la segunda copia serán entregados en la Unidad de destino o en la Unidad de residencia temporal dentro de los tres días siguientes a la notificación de indisponibilidad para el servicio o a la fecha de confirmación, y al día siguiente en los casos de certificación de alta. El original se entrega introducido en un sobre cerrado, en el que deberán anotarse, bien por el interesado o por el Jefe de la Unidad de destino, caso de no hacerlo el interesado, los datos identificativos del mismo, fecha de presentación y tipo de documento que contiene.

El Jefe de Unidad de destino lo sellará, numerará y registrará, remitiéndolo directamente, en el interior de otro sobre, al Servicio Médico correspondiente, en un plazo de 72 horas desde la recepción del mismo.

La segunda copia seguirá su curso reglamentario hasta la Jefatura de la Comandancia, en el caso que afecte a los Suboficiales, Cabos y Guardias, o hasta la Jefatura de la Zona si se trata de los Oficiales. Ambas Jefaturas deben dar traslado del mismo a la Sección de Personal para constancia en la documentación del interesado. La primera copia queda en poder del interesado.

Por otra parte, al margen del procedimiento establecido, hay que tener en cuenta que constituye para todo componente de la Institución una obligación profesional el alcanzar una adecuada preparación física que le permita cumplir sus misiones con la debida competencia (4) y, específicamente, en el ejercicio del mando, emplear a todo el personal a sus órdenes en los puestos y cometidos reglamentariamente establecidos, y del modo más adecuado a las aptitudes de cada uno (5).

No cabe duda que entre esas aptitudes se

encuentra la aptitud psicofísica, cuya determinación puede exigir, y de hecho exige, la práctica de pruebas específicas o el sometimiento a reconocimientos realizados por órganos especializados: las Juntas Médico-Periciales, en cuanto éstas constituyen órganos de asesoramiento médico-pericial al objeto de determinar la aptitud del personal del Cuerpo ante una posible insuficiencia de condiciones psicofísicas. En este sentido, el artículo 49 de la Ley de Personal establece el carácter obligatorio del sometimiento a análisis y comprobaciones, encaminados a detectar los estados de intoxicación etílica y el consumo de drogas tóxicas o sustancias similares (6).

Igualmente, la Orden General número 7, de 19 de marzo de 1997, con las modificaciones introducidas por la Orden General número 8, de 4 de mayo de 2001, establece la obligación de someterse a los reconocimientos médicos extraordinarios cuando encontrándose de baja lo estime necesario el facultativo de sanidad de la Guardia Civil, o bien cuando el Mando de la Unidad considere que, por sus condiciones de trabajo, precise un reconocimiento médico.

No cabe duda, por tanto, el carácter obligatorio de los reconocimientos médicos y sometimiento a las pruebas médicas necesarias para comprobar y determinar la aptitud psicofísica de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil.

Una vez establecido este carácter obligatorio, es claro que el incumplimiento de tal obligación lleva aparejada la correspondiente consecuencia sancionadora sin que quepa distinguir entre no comparecer al reconocimiento o comparecer pero no someterse a la realización de las pruebas necesarias para comprobar sus condiciones psicofísicas, pues tanto uno como otro comportamiento producen la misma consecuencia: la imposibilidad de determinar la aptitud psicofísica del obligado al reconocimiento médico.

Quien así se comporta incurrirá, siempre dependiendo de las circunstancias concretas del caso, bien en responsabilidad disciplinaria como autor de una falta grave de "La falta de subordinación cuando no constituya delito" (7) o de la falta muy grave de "Observar conductas gravemente contrarias a la disciplina, servicio o dignidad de la Institución cuando no constituya delito" (8), o bien en responsabili-



dad penal a título del delito de desobediencia previsto en el artículo 102 del Código Penal Militar (9).

## **CORRELACIONES CON OTROS REGIMENES DE PROTECCION**

El Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, en su artículo 128 considera situaciones determinantes de incapacidad:

a) Las debidas a enfermedad común o profesional y a accidente, sea o no de trabajo, mientras el trabajador reciba asistencia sanitaria de la Seguridad Social y esté impedido para el trabajo, con una *duración máxima de 12 meses*, prorrogables por otros *seis* cuando se presuma que durante ellos pueda el trabajador ser dado de alta médica por curación.

b) Los períodos de observación por enfermedad profesional en los que se prescriba la baja en el trabajo durante los mismos, con una *duración máxima de seis meses*, prorrogables por otros *seis* cuando se estime necesario para el estudio y diagnóstico de la enfermedad.

Para computar dichos períodos máximos se computarán los tiempos de recaída y de observación (10).

Y respecto a la prestación económica, el artículo 129 establece que consistirá en un subsidio equivalente a un tanto por ciento sobre la base reguladora.

En consecuencia, en este ámbito la posibilidad de permanecer en la situación de incapacidad temporal es menor que en las Fuerzas Armadas, y la prestación económica consiste en un subsidio no en seguir percibiendo íntegramente las retribuciones económicas, con lo cual la situación es claramente más ventajosa para el personal militar.

Respecto a los funcionarios civiles, el Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, en su artículo 18 establece que tendrán la consideración de estados o situaciones determinantes de la incapacidad temporal, *"los de enfermedad, accidente y los denominados períodos*

*de observación en caso de enfermedad profesional"*.

Y en su apartado 5 señala que la duración y extinción de la situación de incapacidad temporal es la misma que las del Régimen General de la Seguridad Social.

En cuanto a la prestación económica, el artículo 21 establece los siguientes derechos económicos:

a) Durante los primeros tres meses, los previstos en el artículo 69 del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

b) Desde el cuarto mes percibirá las retribuciones básicas, la prestación por hijo a cargo, en su caso, y un subsidio por incapacidad temporal a cargo de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, cuya cuantía, fija e invariable mientras dure la incapacidad, será la mayor de las dos cantidades siguientes:

1.<sup>a</sup> El 80 por 100 de las retribuciones básicas (sueldo, trienios y grado, en su caso), incrementadas en la sexta parte de una paga extraordinaria, correspondientes al primer mes de licencia.

2.<sup>a</sup> El 75 por 100 de las retribuciones complementarias devengadas en el primer mes de licencia.

La suma resultante no puede exceder del importe de las percepciones que el funcionario tuviera en el primer mes de licencia.

Para los funcionarios civiles acogidos al Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, contiene idéntica regulación que la contenida en el RDL 4/2000, en sus artículos 17 a 20.

Por tanto, también el personal militar tiene una situación más ventajosa que los funcionarios civiles en cuanto al tiempo y prestaciones durante la insuficiencia temporal de condiciones psicofísicas.

En el Cuerpo Nacional de Policía, la insuficiencia de condiciones psicofísicas puede dar lugar al pase a la situación de segunda actividad, que se encuentra regulada en la Ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se



regula la situación de segunda actividad en dicho Cuerpo.

En el artículo 6.º de esta Ley se establece que *"Pasarán a la situación de segunda actividad los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que, antes de cumplir las edades determinadas en el artículo 4 de la presente Ley, tengan disminuidas de forma apreciable las aptitudes físicas o psíquicas necesarias para el ejercicio de sus funciones... previa instrucción del oportuno procedimiento de oficio o a solicitud de persona interesada, siempre que la intensidad de la referida disminución no sea causa de jubilación"*, y en esta situación si no se tiene destino la retribución es menor al disponer el artículo 9.º que *"Durante la permanencia en la situación de segunda actividad sin destino se percibirán en su totalidad las retribuciones básicas que correspondan a la antigüedad que se posea y a la categoría de pertenencia, así como un complemento de una cuantía igual al 80 por 100 de las retribuciones complementarias de carácter general de la referida categoría, percibiéndose, además, la totalidad de las retribuciones personales por pensiones de mutilación y recompensas"*.

En la Guardia Civil la regulación de la insuficiencia de condiciones psicofísicas es mucho más ventajosa que en el Cuerpo Nacional de Policía por cuanto, conforme establece el artículo 55 de la Ley 42/1999, puede dar lugar a una limitación para ocupar determinados destinos y el pase a retiro, pasando en este último caso a cobrar la correspondiente pensión de jubilación (11).

Esta solución, además es distinta a la que opera en los distintos regímenes de Seguridad Social, en los que en ningún caso se estima jubilado a quien está afecto a una incapacidad permanente, total o absoluta. Lo que a su vez provoca que cuando el interesado llega a la edad de jubilación, su situación cambie, y la pensión de incapacidad permanente se transforme o pase a denominarse pensión de jubilación, conforme establece el artículo 143.4 de la Ley de la Seguridad Social.

Sin embargo, el funcionario militar o civil se encuentra desde un principio retirado o jubilado, siendo, por tanto, irrelevante el cumplimiento posterior de la edad de 65 años al no provocar ningún cambio en su situación ni en

la naturaleza de la pensión que percibe, que es de retiro en todo caso.

## CONFIDENCIALIDAD DE LOS DATOS SANITARIOS

El artículo 6.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, establece que *"No será preciso el consentimiento cuando los datos de carácter personal se recojan para el ejercicio de las funciones propias de las Administraciones públicas en el ámbito de sus competencias; cuando se refieran a las partes de un contrato o precontrato de una relación comercial, laboral o administrativa y sean necesarios para su mantenimiento o cumplimiento; cuando el tratamiento de los datos tenga por finalidad proteger un interés vital del interesado... o cuando los datos figuren en fuentes accesibles al público y su tratamiento sea necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del fichero o por el del tercero a quien se comuniquen los datos, siempre que no se vulneren los derechos y libertades fundamentales del interesado"*.

Así lo ha ratificado abundante jurisprudencia (12) en cuanto declaran que el derecho a la intimidad no es absoluto y que el artículo 8.1 de la Ley Orgánica de 5 de mayo de 1982 (entonces vigente) excluye del carácter de intromisión ilegítima las actuaciones autorizadas o acordadas por la Autoridad competente de acuerdo con la Ley.

Teniendo en cuenta las anteriores premisas, lo cierto es que el artículo 96 de la Ley 42/1999 atribuye a la Sanidad Militar la determinación de las condiciones psicofísicas de los Guardias Civiles y ello tanto a los efectos del ingreso en los centros de formación, para determinar la existencia o no de insuficiencia de condiciones psicofísicas que determinan la incoación del oportuno expediente o, con carácter general, a los fines de baja temporal para el servicio.

De lo dispuesto en los citados artículos se desprende que tales reconocimientos médicos o pruebas psicológicas despliegan sus efectos no sólo en orden a la curación del paciente sino que son determinantes de actuaciones



administrativas posteriores en virtud de las cuales puede acordarse el retiro o limitaciones para ocupar determinados destinos, lo que implícitamente supone reconocer un límite a la confidencialidad del proceso médico.

Al respecto, es significativo que el Código Deontológico del Personal del Servicio de Psicología, aprobado por la Comisión Interejércitos del Servicio de Psicología y Psicotecnia de las Fuerzas Armadas, ya en la reunión de 28 de enero de 1981, tras afirmar en su punto 17 que *"en sus funciones de información al Mando para la toma de decisiones sobre los individuos será objetivo, tomando en consideración sólo datos relevantes o claramente comprobados"*, somete al personal del Servicio *"a la regla del secreto profesional, siempre que, con ocasión del ejercicio de su especialidad, adquiera información, tanto de las personas como de la Institución Militar a la que pertenece. El secreto debe extenderse a lo que haya visto, oído o comprendido en el curso de su práctica e investigaciones, salvo que de la información obtenida se deduzca un claro e inminente daño para personas o instituciones, en cuyo caso se dará cuenta, reservadamente, a las autoridades correspondientes"*.

Se establece así el deber de secreto profesional y, por tanto, la confidencialidad de la información obtenida y de los expedientes psicológicos de que se trate, con una única excepción: que de la misma se deduzca un claro e inminente daño para las personas e instituciones, en cuyo caso se dará cuenta reservadamente a las autoridades correspondientes. Y no podía ser de otra forma: si una de las misiones principales del Servicio de Psicología es proporcionar al Mando apoyo en la selección del personal de nuevo ingreso y detectar posibles conductas atípicas del personal del Cuerpo, es claro que tal información—dadas las misiones que tienen encomendadas las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, así como la contundencia de los medios que se ponen a su disposición para el cumplimiento de las mismas— puede y debe ser conocida por la Superioridad al objeto de adoptar las decisiones oportunas en materia de personal, individual o colectivo. No puede olvidarse a este respecto que si un miembro del Cuerpo tiene obligación de no constituir en sí mismo un riesgo para el conjunto de la

sociedad, no realizando comportamientos que dependen de su entera voluntad, en el caso de los trastornos psicológicos, el sujeto no suele ser consciente de los mismos, por lo que la Superioridad debe conocer y contar con la información necesaria para evitar que el sujeto emocionalmente inestable, pero no consciente de ello, pueda suponer peligro para la sociedad.

Por tanto, no existe inconveniente en ceder la información de que se trata al mando competente cuando resulte necesario para salvaguardar un interés digno de mejor protección, como es la seguridad, consagrado constitucionalmente.

En cuanto a la cesión de datos relativos, con carácter genérico, a los motivos de las bajas, empleos, destinos, correctivos seguidos de bajas, dicha cesión en modo alguno vulnera el derecho a la intimidad y, en todo caso, y aún cuando es discutible que pueda entenderse que se ceden datos de carácter personal, esta cesión está amparada por lo dispuesto en el artículo 11.2.c) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, en cuanto dispone que no es preceptivo el consentimiento del afectado cuando *"La cesión se produzca ente Administraciones públicas y tenga por objeto el tratamiento posterior de los datos con fines históricos, estadísticos o científicos"*.

Por otra parte, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, establece en su artículo 18 que *"El paciente tiene el derecho de acceso a la documentación de la historia clínica y a obtener copia de los datos que figuren en ella"* (13).

La Ley no concede un acceso incondicional, absoluto o ilimitado del paciente a su Historia Clínica, pues este derecho no puede ejercitarse:

1.º En perjuicio de terceras personas a las confidencialidad de los datos que constan en ella recogidos en interés terapéutico del paciente.

2.º En perjuicio del derecho de los profesionales participantes en su elaboración, los cuales pueden oponer al derecho de acceso la reserva de sus actuaciones subjetivas.



Por otra parte, los derechos del paciente se pueden reconducir a dos:

- El derecho del paciente a su autonomía, que incluye los derechos a la información sanitaria y al consentimiento informado.
- El derecho a la confidencialidad de los datos sanitarios, especialmente en su tratamiento informático, el cual se encuentra estrechamente ligado al de intimidad que afecta a la vida privada.

La Orden General número 7, de 27 de abril de 2006, en su apartado segundo señala como cometidos fundamentales del Servicio de Psicología y Psicotecnia de la Guardia Civil *"Garantizar la confidencialidad de los datos individualizados relacionados con el historial psicológico del personal del Cuerpo de la Guardia Civil"*.

Asimismo, con arreglo a lo establecido en la Orden INT/3764/2004 al regular el fichero de Psicología, señala como órgano administrativo ante el que pueden ejercerse los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, la Dirección General de la Guardia Civil-Jefatura de Asistencia al Personal.

No obstante, en el XII Congreso Nacional de Derecho Sanitario celebrado en el año 2003, se consideraba que el derecho de cancelación previsto en la Ley 15/1999 no es en general aplicable al dato de salud porque la historia clínica no puede ser cancelada por el paciente, del mismo modo que no puede admitirse que ordene el cambio o rectificación de los datos de salud que en la misma aparecen. Lo que sí podrá exigir el paciente en relación con sus datos clínicos es que se garantice su custodia, conservación y confidencialidad.

## **COMUNICACION DE DATOS CON LA FINALIDAD DE PREVENIR SITUACIONES DE RIESGO PARA LA SEGURIDAD DEL TRAFICO**

En el ámbito de la Guardia Civil se ha venido planteando el deber de comunicar a la Dirección General de Tráfico o a las Jefaturas Provinciales de Tráfico las enfermedades y dolencias, sobre todo las de tipo psicológico, que afectan al personal del Cuerpo y que pue-

den dar lugar a situaciones de riesgo para la seguridad del tráfico por influir negativamente en la conducción de vehículos a motor, dictaminadas por los órganos médico-periciales competentes. Situaciones que, en muchos casos, dan lugar a la incoación de los correspondientes expedientes de insuficiencia de condiciones psicofísicas, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 55 y 97 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, que pueden finalizar con una limitación para ocupar determinados destinos o con el pase a retiro de los afectados.

Por la Dirección General de la Guardia Civil se ha venido fundamentando la comunicación de datos de salud en la voluntad de prevenir situaciones de riesgo para el funcionario, que podría no hallarse en circunstancias idóneas para conducir un vehículo a motor, y para terceras personas, atendiendo a la misión genérica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de proteger los derechos y libertades y al amparo de los artículos 63 y 64 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (14), según los cuales *"la Administración viene obligada a actuar en aquellos supuestos de pérdida de aptitudes psicofísicas exigidas para el otorgamiento de la licencia de conducir, acordando la suspensión cautelar de la misma cuando su mantenimiento entrañe un grave peligro para la seguridad del tráfico, como es el presente caso"*.

Actualmente existen diversas resoluciones del Director de la Agencia Española de Protección de Datos por denuncias de comunicación de datos por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, a efectos de pérdida de vigencia del permiso de conducción, de archivo de actuaciones, por estimar que existe un precepto legal que avala la comunicación, señalando que *"resulta de aplicación, por tanto lo previsto en su artículo 69 (se refiere a la Ley 30/1992, de RJAP y PAC), según el cual los procedimientos administrativos se iniciarán de oficio por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa y como consecuencia de orden superior o petición razonada de otros órganos o por denuncia; de donde resulta que cualquier órgano que tenga conocimiento de hechos que motivan una actuación administra-*



*tiva podrá comunicar dichos hechos al órgano que tenga atribuida la competencia para iniciar el correspondiente procedimiento, con independencia de su naturaleza".* Poniendo en relación tal precepto, con la obligación de la Administración de actuar ante supuestos en que tenga conocimiento de la pérdida de aptitudes psicofísicas exigidas para la conducción, para evitar un grave peligro para la seguridad del tráfico, concluye la Agencia Española de Protección de Datos que en tales supuestos existe habilitación legal para efectuar la comunicación de datos a la Autoridades de Tráfico sin que sea preceptivo el consentimiento del afectado (15).

Por otra parte, la Ley 18/89 y su Texto Articulado contenido en el Real Decreto 339/1990, desarrollada por el Real Decreto 772/1997, por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores, atendiendo a la misión genérica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de protección de los derechos y libertades, habilita para la comunicación de datos ante las Jefaturas Provinciales de Tráfico para poner de manifiesto, en base a los dictámenes médicos existentes, la presumible pérdida total o temporal de los requisitos esenciales para la seguridad de la circulación o aptitudes psicofísicas exigidas para el otorgamiento de la autorización.

No obstante, es evidente que la decisión de incoar o no el expediente de declaración de pérdida de vigencia del permiso de conducción recae en la correspondiente Jefatura Provincial de Tráfico.

Asimismo, el Real Decreto 1275/1999, de 16 de julio, sobre regulación de los Permisos de Conducción de Vehículos de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, establece en sintonía con lo dispuesto en el Reglamento General de Conductores, que *"en el caso de que el Jefe de la Unidad al que pertenezca el conductor tenga conocimiento de la presunta desaparición de alguno de los requisitos que sobre conocimientos, aptitudes o comportamientos esenciales para la seguridad de la circulación o aptitudes psicofísicas, que se exijan para el otorgamiento del permiso o autorización BTP, iniciará el procedimiento de declaración de pérdida de vigencia de la misma, elevándolo para su resolución al órgano expedidor del permiso de conducción o autorización de que se trate"*.

En la Agrupación de Tráfico, en escrito circulación C-11, se daban instrucciones a los Jefes de Sector/Subsector sobre la forma de actuar en estos casos, disponiéndose en concreto que, con independencia de la situación de baja o no del concernido, son los Jefes de Unidad quienes disponen de elementos de juicio suficientes para considerar que la limitación física o psicofísica patente puede suponer un peligro grave y manifiesto para la propia seguridad del afectado, de sus familiares o de terceros usuarios de la red vial, siendo en estos casos en los que procede elevar a la Jefatura Provincial de Tráfico la propuesta de incoación del expediente de pérdida de vigencia de la autorización de conducir.

Asimismo, se les hacía constar que dicha propuesta habrá de ser acompañada de los datos objetivos, testimonios e informes necesarios, sin que proceda el aporte de informe médico que afecte al interesado, salvo autorización judicial o del consentimiento expreso del mismo.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Guadalajara, por Auto número 73/05, de fecha 23 de agosto de 2005, ha señalado lo siguiente: *"Es precisamente dentro de este ámbito en el que se encuentra su acomodo el artículo 24.1 de la ya mencionada Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, citado expresamente en la solicitud de autorización hoy examinada, en el que se contemplan determinadas causas de excepción a los derechos de acceso, rectificación y cancelación de datos personales, contemplándose expresamente como tal la seguridad pública, concepto éste el que, entiende este Juzgador, tendría perfecto acomodo el objetivo perseguido por la autorización interesada, en tanto que la misma no tiene justificación en un acto tendente a garantizar la salud pública –lo que podría habilitar la intermediación judicial por la vía prevista en el párrafo segundo del artículo 8.6 de la Ley Jurisdiccional Contencioso-Administrativa–, sino en evitar posibles perjuicios a la seguridad ciudadana como consecuencia de la posesión de quien no se encuentra en condiciones psicofísicas adecuadas de determinadas autorizaciones o permisos administrativos para realizar la conducción por las vías públicas, por lo que debe afirmarse que cualquier propuesta en conocimiento de la Administración*



competente de tales circunstancias se encuentra más que justificada, no sólo por la propia legislación sectorial —ex artículo 24.1 de la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales—, sino por la propia interpretación que de la Norma Fundamental —artículo 18— lleva a cabo nuestro Tribunal Constitucional, y ello sin necesidad de entender necesaria la previa autorización judicial.

Por su parte, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Cuenca, en la Sentencia de 7 de junio de 2005, confirmada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, al desestimar el recurso de apelación interpuesto, pone de manifiesto que el derecho a la intimidad no es absoluto, pudiendo ceder ante intereses constitucionalmente relevantes y *“una posible merma de las aptitudes psicofísicas susceptibles de afectar a la aptitud del conductor para manejar los vehículos y, por tanto, la idoneidad del mismo para circular con el mínimo de riesgo posible (en consonancia con el contenido del artículo 59 Ley de Tráfico 1990), la actuación en este caso de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, Sector de Toledo, ha de considerarse ponderada y equilibrada a la hora de poner en conocimiento de los organismos competentes las modificaciones sufridas en dichas condiciones psicofísicas de la persona afectada (Guardia Civil), que se contienen en los informes médicos llevados a cabo, para que dichos organismos determinen, a través en su caso de la tramitación de los procedimientos correspondientes, con el respeto a las garantías de los interesados, la resolución que procede adoptar”*.

A la vista de todo ello, hay que concluir, por tanto, que la comunicación de los datos médicos, en los supuestos de pérdida de las aptitudes psicofísicas exigidas para la concesión del permiso de conducir, se considera lícita y ajustada a derecho, dada la actual regulación antes citada y la necesidad de preservar la seguridad del tráfico, que de otro modo se

podría resentir de modo grave, no sólo para el miembro del Cuerpo que está de baja, sino frente a terceros que quedarían desprotegidos si la Administración, a pesar de conocer la referida pérdida de aptitudes psicofísicas, no hiciera cuanto está en su mano para evitar los posibles perjuicios a los mismos privando o suspendiendo cautelarmente el permiso de conducción a quien no está en las condiciones exigidas para conducir vehículos a motor.

#### NOTAS

(1) La STC 161/1995, de 7 de noviembre, señala que “Los Cuerpos de funcionarios son estructuras de creación legal, carentes de un sustrato sociológico, de modo que el estatuto jurídico de cada uno de ellos es fruto de la ley, por lo que la simple constatación de diferencias entre unos y otros, consecuencia de su configuración legal, no puede justificar una condena por discriminación”.

(2) LO 5/2005, de 7 de noviembre, de Defensa Nacional.

(3) Que forman parte de la Sanidad Militar, conforme establece el artículo 96 de la Ley 42/1999, LRPGC.

(4) Artículo 44 de las RROO para las Fuerzas Armadas.

(5) Artículo 98 de las RROO para las Fuerzas Armadas.

(6) El procedimiento a seguir ante la sospecha de consumo de drogas por miembros del Cuerpo se encuentra regulado en la Orden General número 11 de 7 de abril de 1997.

(7) Tipificada en el artículo 8.20 de la LORDFAS y en el artículo 8.16 de la LORDGC.

(8) Prevista en el artículo 17.2 de la LORDFAS y en el artículo 9.9 de la LORDGC.

(9) Este es el criterio que en Sentencias de 20 de octubre de 1998 y 7 de junio de 1999 ha establecido la Sala Quinta de lo Militar del Tribunal Supremo.

(10) Artículo redactado por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

(11) El artículo 31.4 de la Ley de Clases Pasivas del Estado entiende, para estos supuestos de incapacidad permanente para el servicio, como servicios efectivos en el Cuerpo los años completos que faltaran al interesado para alcanzar la correspondiente edad de jubilación o retiro forzoso. Se exceptúan de este cómputo especial los casos del personal que sea declarado jubilado o retirado por incapacidad permanente mientras estuviera en situación de excedencia voluntaria o suspensión firme o situación militar legalmente asimilable.

(12) De la que son ejemplos las Sentencias de 29 de enero de 1990 y 30 de diciembre de 1989.

(13) En igual sentido, se recoge en el artículo 15 de la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que dispone el derecho a solicitar y obtener gratuitamente información de sus datos de carácter personal sometidos a tratamiento. Por otra parte, la información al paciente integra una de las obligaciones del equipo médico, y es requisito previo a todo consentimiento, cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad.

(14) Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

(15) Resoluciones de la Agencia Española de Protección de Datos de fechas 26 de septiembre, 11 de octubre, 3 de noviembre de 2005 y 10 y 11 de mayo de 2006.



# **LAS FUERZAS POLICIALES EN LAS OPERACIONES DE PAZ (Especial referencia a los Cuerpos de naturaleza militar)**

**MIGUEL LOPEZ CORRAL**

Capitán de la Guardia Civil  
Doctor en Derecho e Historia

**S** I bien las operaciones de paz han estado siempre contempladas en el espíritu y letra de Naciones Unidas, hasta la caída del muro de Berlín no asistimos a una nueva dimensión de su importancia en el escenario de la conflictividad internacional. Sin duda, la razón de esta mutación estuvo en el cambio cualitativo y cuantitativo en la concepción geoestratégica surgida tras la *guerra fría*, lo que ha devenido en un papel protagonista más intenso de la ONU –también de la OTAN– en el nuevo orden mundial, como han puesto de manifiesto, junto a otros conflictos regionales, la guerra del Golfo, la situación de los Balcanes o de Afganistán, que han contado –y cuentan– con una nutrida presencia de "casos azules" de procedencia militar y policial en el teatro de operaciones.

En este escenario, ha adquirido especial relevancia la fase conocida como Consolidación de la Paz (*Peace building*), es decir, las acciones que se ejecutan una vez alcanzados acuerdos de paz estables entre las partes beligerantes, con el fin de evitar la reanudación de las hostilidades y garantizar la convivencia pacífica. Se trata de una fase compleja, de difícil tratamiento y con rasgos comunes, en la que junto a fuerzas militares intervienen otras de signo diverso, como los observadores electorales, supervisores de derechos humanos, miembros de ONG,s o los componentes policiales. Todas, en cualquier caso, con funciones específicas, acordes con su formación.

## **EL COMPONENTE POLICIAL**

De estas fuerzas, se ha revelado de singular trascendencia el papel desempeñado por el componente policial. Como ampliamente demuestra la experiencia acumulada por los con-



fluctos habidos en las tres últimas décadas, a medida que las operaciones de mantenimiento de paz se desarrollan, uno de los rasgos comunes es que al cese de las hostilidades entre las partes en conflicto sigue la desconfianza de alguna de ellas en la actuación de la fuerza policial local, dada la vinculación de ésta a la parte contraria durante el conflicto, lo que es preciso corregir.

Junto a este foco de tensión, hay otros elementos que la *Peace building* exige sean tratados desde la profesionalidad y eficacia policial. Hablamos de la tutela de los procesos electorales, el respeto a los derechos humanos, la garantía de la seguridad ciudadana y el normal funcionamiento del sistema judicial o la legislación en general, y cuyas responsabilidades las fuerzas de seguridad locales no están en condiciones de desempeñarlas con la neutralidad exigida. De esta consideración se deriva, a su vez, la necesidad de proporcionar apoyo y formación a las policías locales, para que a medio plazo sean ellas las responsables de cubrir las garantías mencionadas y, por tanto, de crear el clima de confianza entre las partes.

Consecuentemente, estaremos en condiciones de afirmar que el componente policial juega un papel decisivo y fundamental en las operaciones de paz. De hecho, a partir de 1964 observamos un progresivo aumento tanto en el número de participantes del componente policial como en el número de funciones que realiza, alcanzando un peso específico equiparable al desarrollado por el componente militar, como demuestra, por ejemplo, el caso de la IPTF (*Internacional Police Task Force*), constituida por más de 2.000 efectivos en Bosnia y por más de 3.000 en Kosovo. Para lo segundo, véase la relevancia que la CIVPOL concedió a las funciones policiales, cuando en abril de 2000 distribuyó a través de la DPKO (Sección de Operaciones de la Unidad de CIVPOL) un documento donde se establecieron directrices sobre las actividades a desarrollar por el componente policial según el tipo de operación que se trate (véase Anexo 1).

## EL COMPONENTE POLICIAL DE NATURALEZA MILITAR

El peso específico alcanzado, la variedad e importancia de sus misiones, han provocado

una evolución en el papel reservado al componente policial en las misiones internacionales. El punto de inflexión fueron las especiales circunstancias que concurren en los Balcanes y más tarde en Timor.

Circunscritos al ejemplo de los Balcanes, se vio que en una primera fase de conflictos altamente inestables, de grave enfrentamiento civil, era necesario asegurar la seguridad del territorio con fuerzas con la suficiente capacidad operativa en medios disuasorios, logísticos y alto nivel de organización. Estas características sólo las reúnen Unidades militares, sobre todo cuando se trata de las pertenecientes a organizaciones (como es la OTAN) que disponen de procedimientos y doctrina de empleo comunes, medios similares y están acostumbradas a actuar en marcos multinacionales. Estas Unidades son las encargadas de proporcionar seguridad, mantener el orden y la legalidad vigente, hasta tanto se produzca una gradual transferencia de responsabilidad hacia la presencia internacional civil con su Policía Internacional. Pero terminada la fase militar se abre una fase intermedia, previa a la civil. Es una fase de normalización democrática, en la que las FAS y la policía civil resultan poco aptos para garantizar el proceso de normalización. En el caso del Ejército, las funciones desarrolladas en Bosnia por las SFOR, o en Kosovo, se vieron desbordadas en sus previsiones al tener que alternar la búsqueda, captura y sometimiento de los criminales de guerra al Tribunal Penal Internacional de La Haya, con el mantenimiento del orden público en una situación de beligerancia no armada. De igual forma, la policía civil no podría con una situación de latente violencia, que, además de requerir la dotación de medios disuasorios, armamento y vehículos pesados que no posee, no podía conjugar la práctica policial con un despliegue operativo que por el origen y desarrollo del conflicto dibujaban un escenario sometido a las reglas del juego de la justicia y ámbitos militares.

A este hándicap se unía otro a tener en cuenta. Para articular las transferencias se habilitaron mecanismos de enlace con miembros de la Policía Internacional (componente policial) para que asesorasen y asistiesen a las fuerzas militares en su misión de garantizar la seguridad pública y el orden. Pues bien,



esta situación generaba tensiones que dificultaban la coordinación, haciendo que la eficacia de las operaciones se resintiese.

Así las cosas, se hizo conveniente la separación entre el componente militar y el civil, pero manteniendo entre ambas la necesaria cooperación. La solución que empezó a cobrar fuerza fue dotar al operativo de paz de la presencia de cuerpos policiales de naturaleza militar, tipo Gendarmería francesa, Carabinieri italianos o Guardia Civil española, capaces por su naturaleza, disciplina y formación de alternar las funciones policiales con militares, sin que el respeto a los derechos humanos se resintiese, al tiempo que asegurasen los mecanismos de coordinación entre las fuerzas militares y el componente policial de la parte civil.

A esta ventaja había que añadir que la función de asesoramiento y asistencia a las fuerzas militares en el desempeño de actividades relacionadas con el mantenimiento de la ley y el orden puede ser ejecutada de una forma más coordinada por Cuerpos Policiales de naturaleza militar al disponer de comunidad de ideas y de mayores lazos y nexos de unión que los Cuerpos Policiales de naturaleza civil.

## LA FILOSOFIA DE LA UE

Las enseñanzas extraídas de los Balcanes, los atentados del 11-S –y más tarde los del 11-M en Madrid–, el contexto estratégico y el carácter multidimensional de las crisis, posibilitaron la toma de conciencia en la UE sobre la auténtica importancia del componente policial en las operaciones de paz, y la PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) se fijó como objetivo dotar a la UE de una fuerza de policía cuya misión será contribuir directamente al restablecimiento de la seguridad pública en las zonas que requiriesen intervención internacional.

Los pasos decisivos en la dirección apuntada se dieron en las cumbres de Feria, de Niza y de Noordwijk (prescindimos aquí de la de Helsinki, diciembre 1999). En la primera, celebrada en junio de 2000, la UE decidió otorgar prioridad a la capacidad policial, fijando los objetivos siguientes:

- Crear una fuerza de 5.000 policías para su entrada en funcionamiento antes del año 2003, de los que 1.000 deberán poder ser desplegados en menos de 30 días (capacidad de despliegue rápido).
- Destinar este contingente a misiones internacionales que comprendan las operaciones de prevención y de gestión de crisis.
- Utilizar para el despliegue de los 1.000 primeros efectivos Unidades de Policía integradas, flexibles e interoperativas, adaptadas al período de transición entre un mando militar inicial y un mando civil que le sucederá.

La fuerza desplegada tendría como objetivos: reforzar el Estado de Derecho, la Administración y la Protección Civil.

Por su parte, la cumbre de Niza, en diciembre de 2000, no sólo ratificó los planteamientos de Feria, sino que intensificó la prioridad otorgada a la capacidad policial. Además, se concedió atención particular al refuerzo del estado de derecho, que fue objeto de definición de objetivos concretos a partir de la experiencia de dos escenarios concretos:

A) Uno, basado en situaciones similares a Guatemala, Croacia, Albania, Mostar y El Salvador, que pretende el refuerzo de las capacidades locales de policía mediante misiones de formación, entrenamiento, asistencia, control y consejo.

B) Otro, correspondiente a crisis complejas similares a las de Kosovo, Timor Oriental y Bosnia-Herzegovina, en las que la Fuerza de la Policía Europea nacía con vocación de sustituir a las policías locales debilitadas por la ejecución de misiones que pretendían el restablecimiento de la seguridad pública y la reactivación de los órganos judiciales y penitenciarios.

Ambos escenarios requerían una gestión de estas crisis de gran amplitud, que se dividiría en tres fases:

- Inicial, de carácter esencialmente militar para un control global del terreno.
- Transición, centrada en el restablecimiento de la seguridad pública como pri-



mera condición al regreso a la vida normal.

- Salida de la crisis y de restablecimiento progresivo del buen funcionamiento de las instituciones locales.

En la misma cumbre se fijó también el número de efectivos que algunos países debían aportar. Al respecto, se determinó que Alemania, país especialmente implicado en la gestión civil y que estaba a punto de obtener un acuerdo entre el BUND [nivel federal (central)] y los LAENDER (nivel local), pusiese a disposición de la Fuerza de Policía Europea entre 800 y 1.000 policías.

Por su parte, Francia contribuiría con 805 efectivos de la Gendarmería Nacional, que estarían presentes en todas las fases de la gestión de una crisis, desde la fase coercitiva hasta la fase de reconstrucción. Francia podía, igualmente, cubrir el conjunto de las misiones de policía descritas en Niza (desde el refuerzo de las policías locales, mediante misiones de asistencia, consejo, formación..., hasta la sustitución de las policías locales, debilitadas por misiones de mantenimiento del orden y de protección de personas y bienes). La aportación de Francia (Ministerio de Defensa-Ministerio del Interior) ha sido anunciada por el Director General de la Gendarmería Nacional.

Pero la aportación francesa no finaliza con esta aportación. Al respecto es llegado el momento de que contribuye con 550 gendarmes al contingente de 950 efectivos que constituyen la Fuerza de Despliegue rápido de la Fuerza de Policía Europea, en la que España contribuye con 300 guardias civiles; Italia con 250 carabinieri.

La PESD era consciente de que estos escenarios exigían una gran complementariedad entre el componente militar y el componente policial, tanto en la fase de planificación como en la actuación operativa, para lo que planteó la conveniencia de que las fuerzas policiales intervinientes debían tener como característica principal una formación militar combinada con otra propiamente policial (véase Anexo 2).

En primer lugar, por la indudable universalización que ha cobrado la defensa de las libertades y dignidades individuales como justificación de la intervención, si fuera preciso armada, en los asuntos internos de un tercer

país. En segundo lugar, porque llegada la necesidad de la intervención armada, entendió que ya no bastan las fuerzas militares de interposición para la intermediación global del proceso de pacificación, sino que se hacen precisas fuerzas de intervención capaces de desarrollar tareas polivalentes, al estilo de cómo viene operando el actual despliegue de "cascos azules" en Haití, que como se sabe cuenta con fuerzas policiales multinacionales al lado de otras fuerzas militares. Se trata, en definitiva, de tareas (control del tráfico, investigación policial, intervención de armas, vigilancia fiscal, etc.) que las FAS no pueden ofrecer con plena garantía; y en algunos casos tampoco la policía civil.

En el caso de la Unión Europea, las razones apuntadas coincidieron, además, con una nueva doctrina sobre cooperación internacional y colaboración de los países miembros en materia de libertad, justicia y seguridad, plasmada en el espíritu y letra del preámbulo del Tratado Constitucional. A la luz de este texto se desarrolló la idea de reafirmar la creación de un espacio de seguridad común, de establecer una cooperación operativa en materia policial, en servicios de aduanas y en otros servicios especializados en la prevención de infracciones penales. También, como refleja la cláusula de solidaridad del Tratado (artículo 42), con la intención de ayudar a cualquier Estado miembro a prevenir ataques terroristas o una catástrofe natural, "movilizando todos los instrumentos -dice la cláusula de solidaridad- de que disponga, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros...".

Esta nueva doctrina no sólo está en consonancia con lo analizado sobre la aportación de las FAS ante las amenazas consolidadas para la seguridad interior, la vigilancia de fronteras e intervenciones en alta mar, sino también con el papel que fuerzas policiales de naturaleza militar están en condiciones de desarrollar por su dilatada experiencia y formación en la lucha contra el terrorismo y catástrofes, labor esta última que, además, haría justicia a la dedicación humanitaria imprimida por instituciones como la Guardia Civil española a sus servicios.

Al tiempo, esta nueva doctrina pone de manifiesto la toma de conciencia con los problemas



comunes que padece la UE y da un impulso al acervo comunitario en lo que se ha denominado lógica europea de colaboración para consolidar un espacio colectivo de libertad, seguridad y justicia. Y en esta lógica, las fuerzas de seguridad militares existentes en otros países de la Unión están llamadas a jugar un papel extraordinario en las estrategias y políticas a implementar.

Hasta el 11-S, la cooperación policial entre los Estados miembros se había dedicado mayoritariamente a la prevención, detección e investigación de delitos, a desarrollar bases de datos, a ensayar programas de formación e intercambio, o la articulación de redes para la protección de personalidades, reuniones de alto nivel y eventos deportivos. Se trataba de un enfoque institucional y normativo, volcado en la creación de órganos y procedimientos que, como EUROPOL, CEPOL o la *Task Force* de Jefes de Policía, eran necesarios para la cooperación, pero insuficientes para la prevención de grandes delitos, expresión del *modus operandi* de las mafias dedicadas a la inmigración ilegal, el tráfico de armas, el narcotráfico o del terrorismo fundamentalista. Esta realidad obliga a habilitar esfuerzos multinacionales compartidos, con una proyección bidireccional orientada hacia el control de las fronteras exteriores y hacia la solución policial proporcional a la gravedad de la amenaza terrorista o a la dimensión de una determinada catástrofe humanitaria.

En el caso de la amenaza terrorista o de catástrofes, la UE ha comprendido que la seguridad de sus Estados miembros pasa por añadir un principio más a los tres que hasta ahora venían absorbiendo sus energías sobre cooperación policial. Así, al acopio e intercambio de documentación, a la formación del personal con intercambio del mismo y la puesta en común de las técnicas de investigación (incluido el sometimiento del régimen jurídico de EUROPOL a una Ley europea), el Tratado Constitucional pone los cimientos para implicar a unidades militares en la lucha contra el terrorismo y en las grandes catástrofes. Este planteamiento hará necesaria la participación de servicios de inteligencia militar para apoyar la seguridad interior, y, en reciprocidad, la de agentes policiales judiciales en apoyo de la exterior.

En este sentido, la mayoría de las policías de naturaleza militar poseen la estructura que requiere la nueva estrategia europea en servicios de inteligencia preparados, expertos e interconectados con las FAS. De igual forma, su dominio de la problemática que afecta a la seguridad ciudadana, la especialización de sus Unidades, la formación dual de sus componentes y la analogía de su organización con otros Cuerpos policiales europeos le otorgan un plus de garantía, un camino recorrido, para ser utilizada en el diseño de las nuevas políticas.

Para concretar el proyecto, la PESD empezó a dar los pasos adecuados con los países que cuentan entre sus fuerzas policiales con instituciones de naturaleza militar. Dos son los que cabe destacar por su trascendencia. El primero por orden cronológico fue el acuerdo FIEP (Asociación de Fuerzas de Policía y Gendarmerías Europeas y Mediterráneas con Estatuto Militar), suscrito en mayo de 1994 en Madrid por los máximos responsables de los Carabineros italianos, la Gendarmería francesa y la Guardia Civil española, con el objeto de combinar esfuerzos y actuaciones en el ámbito de sus competencias, y que se haría extensiva a la Guardia Nacional Republicana de Portugal, la Gendarmería turca, la Marechaussée holandesa, la Gendarmería Real marroquí y la Gendarmería rumana, instituciones con estatuto militar.

La FIEP tiene entre sus objetivos intensificar los contactos de especialistas de los respectivos Cuerpos y Armas en actividades policiales relacionadas con el medio ambiente, la vigilancia costera, la formación para el mantenimiento del orden público, la vigilancia fronteriza, las actividades subacuáticas, la desactivación de explosivos y otras especialidades. Además, como adelanto a lo que el Tratado Constitucional espera de las policías con naturaleza militar, se acordó el intercambio de experiencias extraídas de la participación en misiones internacionales de paz, la intensificación de los contactos en el campo de las relaciones públicas y el estudio de los problemas referentes al mantenimiento del orden público, con la finalidad de unificar los métodos empleados para organizar y llevar a efecto las operaciones que se les puedan encomendar.



La experiencia positiva de la FIEP y el contacto de sus comisiones de trabajo allanaron el camino para el segundo de los pasos citados: la gestación de una fuerza policial conjunta, constituida por las formaciones con naturaleza militar de los países de la UE que disponen de este tipo de policía. Fue, sin embargo, la toma de conciencia de la UE a raíz de los atentados del 11-S, lo que pondría a caminar el proyecto. El resto lo hizo la firme convicción que anida en la UE de la necesidad de reforzar la propia seguridad y de contar con una fuerza policial conjunta de naturaleza militar para misiones internacionales de paz, que bajo bandera de la UE colabore con el Ejército desplazado en la zona, y lo reemplace en aquellos cometidos para los que las FAS no están diseñadas ni preparadas.

El resultado de esta sinergia fue la firma del reciente acuerdo de Noordwijk (2004), suscrito por los ministros de Defensa de España, Francia, Holanda, Italia y Portugal para dar respuesta a lo que el Tratado Constitucional pretende de las formaciones policiales con estatuto militar en su afán de reforzar la seguridad en el ámbito de la propia UE y, especialmente, para utilizarlas en las misiones de mantenimiento de la paz o la gestión de crisis que tanto OTAN, OSCE como ONU soliciten. Se trata, sin duda, de un paso cualitativo decisivo en el futuro diseño de la seguridad no sólo en la UE, sino también en las áreas regionales cuya conflictividad requiera la presencia de "cascos azules" o la formación de fuerzas policiales. (Bosnia será el primer escenario donde se estrene esta fuerza policial.)

Como se ha dicho, las policías de naturaleza militar, con funciones duales, a caballo entre la policía judicial y las Fuerzas Armadas, tanto en materia de inteligencia como de prevención, son una garantía a la que los mandatarios europeos no pueden renunciar. Al contrario, conviene reforzar. Así lo entendió el gobierno francés, de quien partió la idea a la que felizmente se unieron los restantes países que suscribieron Noordwijk. Como también cabía esperar, la iniciativa de París tuvo efecto inmediato en otros Estados miembros que como Polonia, Bélgica, Gran Bretaña, Grecia y Alemania mostraron interés en participar.

España contribuye a Noordwijk con la Guardia Civil. El acuerdo contempla la crea-

ción para principios de 2005 de una fuerza estable de 800 hombres con capacidad para desplazarse a las zonas de crisis en el plazo de un mes. Según las previsiones, la Gendarmería Europea (EGF) tendría una base estable en Vicenza (Italia), con un cuartel multinacional, modular y proyectable, al mando del Comandante de la Fuerza de Gendarmería Europea y sus puestos claves serán rotatorios entre los miembros (la Guardia Civil contribuirá con un equipo permanente de especialistas y una fuerza en reserva en territorio español de entre 1.000 y 1.500 hombres). Esta fuerza nace con la vocación de dar cobertura a todos los aspectos de una operación de respuesta a una crisis, y su labor consistirá en controlar el orden público una vez que los militares hayan completado la fase inicial de estabilización en la zona de crisis. Asimismo, podrán trabajar en la normalización de una región y en la parte final de la crisis, ofrecer entrenamiento a personal local para el mantenimiento del orden, y a quien entregaría poco a poco sus funciones. Más en concreto, las labores a desarrollar serían:

- La prestación de servicios de seguridad y orden público.
- La supervisión y asesoramiento a la policía local.
- La vigilancia pública, normativa de tráfico, control de fronteras e inteligencia general.
- La formación de fuerzas policiales.
- La protección de bienes y personas y el mantenimiento del orden público.
- La investigación de delitos.

Para este reto, la UE ha decidido desarrollar sus capacidades militares y civiles de gestión de crisis, de las que las fuerzas policiales constituyen uno de los instrumentos más importantes. Al efecto, a finales de 2004 estará en marcha la cooperación civil-militar a través de la entrada en funcionamiento de la Célula Civil militar que operará en el seno del Consejo, según manifestó Javier Solana en la reunión de directores de Policía celebrada el 25 de octubre de 2004 en Warnsveld (Holanda).

Por tanto, podremos concluir que, de acuerdo con las palabras del Alto Representante de la Unión Europea para la Política



Exterior y de Seguridad Común, esta aportación policial a las misiones internacionales constituye "...una respuesta –en palabras de Javier Solana– pragmática y articulada a la evolución del sistema de relaciones internacionales en un nuevo milenio".

#### ANEXO 1. Misiones a desempeñar por el componente policial.

- Controlar, asesorar y tutelar. Controlar que la actuación de la Policía Local se ajusta a los estándares internacionales y al respeto a los Derechos Humanos, en caso necesario asesorar a los componentes de la Policía Local en el desarrollo de actividades e investigaciones. En caso de contravención de las normativas, no cooperación con los miembros del componente policial o denuncias presentadas por la población civil se deben elaborar los correspondientes informes dependiendo del incidente ocurrido.
- Formación. Proporcionar la formación necesaria a la Policía Local para un mejor cumplimiento de sus misiones, esta formación puede ir dirigida a tres tipos diferentes de auditorio: personal de nuevo ingreso, reciclaje de los policías existentes o formadores de la propia Policía Local que posteriormente se hagan cargo de asegurar la continuidad del proceso formativo.
- Reforma y reestructuración. En ocasiones de los convenios de paz en los conflictos se deriva la necesidad de una reestructuración del Cuerpo Policial existente para adaptarse a los estándares internacionales. Esto puede incluir en su versión más amplia la determinación de un nuevo marco normativo regulador (código de conducta, código disciplinario, régimen de personal, modelo de carrera, diseño formativo), el diseño de una nueva estructura orgánica, el diseño de procedimientos operativos de empleo y doctrina de actuación policial, programas de infraestructuras y equipamiento de medios.
- Creación y establecimiento de nuevos Cuerpos Policiales. En algunos conflictos puede ser necesaria la creación de un nuevo Cuerpo Policial. En este caso se

realizarían funciones parecidas al punto anterior, pero no partiendo de un nuevo Cuerpo Policial existente al que se reestructura, sino creando uno nuevo íntegramente.

#### ANEXO 2. Misiones a desempeñar por el componente policial de naturaleza militar.

A) El restablecimiento de la seguridad pública incluye el mantenimiento del orden público, la protección de las personas y de los bienes, la policía judicial y la obtención de información de carácter general.

Se trata de misiones indisociables, ya que en la acción policial implica una coherencia operativa y jurídica.

B) El restablecimiento de la seguridad pública, objetivo de doble dimensión:

- Respuesta inmediata a las primeras necesidades de seguridad de la población, haciendo cesar, lo más rápidamente posible, los atentados más graves contra las personas y contra los bienes, pero, igualmente, también las perturbaciones del orden público.
- Etapa esencial, en razón de los procedimientos e instrumentos utilizados, en la consecución del objetivo final pretendido: reconstrucción de la sociedad civil de conformidad con los principios y valores del estado de derecho democrático.

C) Restablecimiento de la seguridad pública: primera etapa de la normalización democrática en una lógica de desmilitarización.

A la vez que se reconforta la población, es capital conseguir que la sociedad se adhiera a los principios que favorecerán el restablecimiento del vínculo social y el desarrollo de una sociedad de derecho.

Desarrollando por razones culturales una iniciativa de mediación, basada en la acción de proximidad y la utilización gradual de la fuerza, los policías y gendarmes desplegados contribuirán a desactivar litigios a todos los niveles. Esta inmersión en el seno de la población, mediante una presencia efectiva pero normalizada, es fundamental. La inmersión permite confortar y hacer admitir una nueva perspectiva de la institución policial.



La desactivación y la regulación de los litigios están especialmente favorecidas por la actuación en el campo de la policía judicial, que garantiza la reactivación de la respuesta penal. Concretamente, se trata, pues, de rehabilitar, según los usos de los derechos comunes democráticos, los mecanismos que suprimen a un individuo o una comunidad el deseo de venganza, permitiendo la reconciliación por vía de los organismos jurisdiccionales. Se trata, en este caso, de un imperativo a realizar lo más rápidamente posible.

Función esencialmente civil y policial, que ha incitado a numerosas sociedades a especializar unidades de policía en este campo, el mantenimiento del orden público es una parte muy importante y cuyo buen control condiciona la evolución hacia la normalización.

Ante las aglomeraciones en la vía pública, los policías y los gendarmes aplican su experiencia en el campo del mantenimiento del orden. Se enfrentan a adversarios circunstanciales y no a enemigos. Aplican, en el marco del derecho común, principios de estricta graduación en las respuestas aportadas, evitando toda escalada (aumento), para poder trasladar la negociación de los litigios de la calle hacia un marco de negociación política.

El mantenimiento del orden debe depender de la más alta autoridad sobre el terreno. Bajo un postulado de mediación se inscribe en un proceso que incluye:

- Recopilación de la información y el familiarizarse con los centros de gravedad, institucionales o no, de las diferentes partes, especialmente a través de la policía de proximidad.
- Actuación bajo diversas formas de prevención.
- Despliegue, si es necesario, de dispositi-

vos operativos con vocación de dar respuestas graduales (graduadas), en una concepción general que debe garantizar al responsable político un margen de maniobra lo más amplio posible ante los adversarios.

- Empleo de la fuerza, en caso necesario (que aboquen en procesos judiciales de los autores de las violencias o de los disturbios), combinado, en la medida de lo posible, con el contacto permanente con los organizadores de las manifestaciones.

Aparece así la Guardia Civil, y con ella otras fuerzas policiales de naturaleza militar, como solución idónea a utilizar en las misiones internacionales de paz. Así lo han interpretado con *sindéresis* tanto la ONU cómo la Unión Europea.

En el caso de Naciones Unidas, fueron dos razones las que fundamentalmente empujaron a incorporar unidades de la Guardia Civil al despliegue de sus contingentes militares. Una, la necesidad de contar con especialistas en áreas que requieren una cualificación. Otra, la de controlar el orden público y apoyar la distribución de la asistencia humanitaria, para lo que se exige una experiencia y formación policial que las FAS tampoco poseen. En esta misma dirección, no fue una casualidad que varios gobiernos de países recién salidos de conflictos de guerra civil fijasen sus miradas en la organización y prestigio de la Guardia Civil para que esta fuerza se encargase de la formación y organización de sus policías. Fue el caso de Mozambique, Guatemala, Timor y El Salvador, que, bien por petición expresa de sus Gobiernos, bien por petición de organismos internacionales, llevaron a la Benemérita a responsabilizarse de la formación de sus contingentes policiales.



# LOS EFECTOS DE LA REGULACION DEL LLAMADO CARNET POR PUNTOS EN LA PRIVACION DEL DERECHO A CONDUCIR DEL CODIGO PENAL

MARIA ELENA TORRES FERNANDEZ

Profesora Titular de Derecho Penal  
Universidad de Almería

## INTRODUCCION

La estadística sobre el tráfico nos muestra en cada recuento anual el elevado número de accidentes acontecidos en la práctica de esa actividad. De todos es conocido su elevadísimo coste, no sólo medido en daños materiales de contenido económico y por tanto, en último término, recuperables, sino también la ingente e irreversible pérdida humana concretada en las estremecedoras cifras de muertos y heridos graves que ven modificadas sus condiciones de vida de manera permanente. Por sus proporciones puede calificarse sin ambages de moderna plaga contemporánea en los países industrializados e incorporados a la sociedad de consumo, en la que el automóvil forma parte inseparable de la actividad diaria y del ocio de millones de personas.

Un alto porcentaje de esos siniestros son debidos a infracciones de las reglas de circulación y por tanto imputables a los sujetos que intervienen en el tráfico, y aunque no en exclusiva, pero sí mayoritariamente a los conductores, en cuanto obligados a controlar sus vehículos, caracterizados por entrañar un riesgo inherente a su utilización.

Es por ello que una de las líneas de actuación más importantes para evitar tan elevada siniestralidad, aunque no la única, puesta en obra por las Administraciones públicas competentes en la materia, es la que se dirige a concienciar a los usuarios de las vías implicados en la circulación, y en primer término a los conductores, de la *importancia de una conducción segura*, como un aspecto primordial de la denominada *seguridad en el tráfico*. En ese sentido, la seguridad en el tráfico no es otra cosa que el *conjunto de condiciones que permiten la circulación de vehículos en térmi-*



nos de riesgo socialmente asumibles, con un marcado carácter instrumental en orden a la protección de los bienes personales de los sujetos implicados, muy especialmente su vida e integridad (1).

El tráfico se define como una actividad de riesgo, pues su práctica conlleva un peligro inherente a la puesta en marcha y el funcionamiento de un vehículo de motor, que puede alcanzar una velocidad considerable en su desplazamiento, y que comparte el espacio destinado a tal efecto con otros usuarios de la vía a bordo o no de otros vehículos. Por la importancia, cualitativa y cuantitativa, de tal actividad la ordenación de su práctica se ha formalizado, de manera que se ha sometido a una regulación exhaustiva, conformando un importante sector del ordenamiento jurídico (2).

La seguridad del tráfico depende de los diversos elementos que se ponen en relación cuando se lleva a cabo el acto de circular: el personal, la vía y el vehículo (3). De ellos, sin lugar a dudas, es el humano el que juega el papel más importante para un tráfico seguro, pues puede adaptar su conducción o su desplazamiento a las condiciones concretas de la vía y de la intensidad del tráfico superando con su pericia como conductor las dificultades adicionales que eventualmente puedan surgir debido a que el estado de la vía en concreto no sea el óptimo, *v. gr.* por las condiciones meteorológicas adversas o la densidad del tráfico. Es por ello que la adecuada observancia de las normas que rigen la circulación se muestra imprescindible para la convivencia social, de manera que se convierte a los usuarios de las vías en la clave de bóveda de la seguridad en el tráfico. En ese sentido, las normas de tráfico conforman el estándar de prudencia que es exigible a los usuarios implicados en el tráfico vial y definen el ámbito de riesgo permitido en el que se lleva a cabo la circulación de vehículos lícitamente. Su observancia permite prever a los usuarios de las vías el comportamiento de los demás sujetos implicados en el tráfico (4).

La regulación del tráfico vial se realiza en el marco del Derecho administrativo, su ámbito propio como sector del Ordenamiento jurídico al que le compete la ordenación de actividades con un enfoque de gestión de riesgos. En su actividad reguladora, la Administración puede

definir infracciones e imponer sanciones para los hechos que perturben gravemente el tráfico y su ordenación, incrementando de ese modo el margen de riesgo por encima del permitido, y que se considera como socialmente aceptable y asumible. El marco legal general es el fijado en el *Real Decreto Legislativo 339, de 2 de marzo* de 1990, por el que se aprueba la *Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial* (en adelante LTCVMSV), que se ve completado por un gran número de disposiciones de rango inferior. El Derecho penal se reserva para las infracciones más graves contra la seguridad en el tráfico, tipificadas en los artículos 379 a 385, y las lesiones a concretos bienes jurídicos personales plasmadas en los correspondientes resultados (de muerte o de lesiones) producidos en el uso de vehículos de motor o ciclomotores (5).

De las graves consecuencias de los accidentes de tráfico y de la importancia del cumplimiento de las normas de circulación para evitarlos se trata de concienciar a los usuarios de las vías, y a la sociedad en general, de diversas formas, entre las que se cuenta la incorporación de contenidos de seguridad vial a los niveles de enseñanza primaria y secundaria, o campañas informativas o divulgativas en los medios de comunicación (6). No obstante, esos medios se muestran manifiestamente ineficaces ante aquellos usuarios que de manera reiterada infringen las normas de circulación, convirtiendo su participación en el tráfico en un desafío constante al peligro inherente de la conducción y creando un riesgo adicional para la seguridad del tráfico y de la indemnidad personal de los demás usuarios de las vías públicas (7).

A dar una respuesta a las cuestiones y los problemas que suscita ese colectivo de usuarios, el de los infractores reiterados, se dirige la *reforma de la Ley sobre tráfico* llevada a cabo por la *Ley 17/2005, de 19 de julio*, por la que se regula el permiso y la licencia de conducir por puntos. En ella se intenta desvalorar, de manera diferenciada de las concretas infracciones cometidas, la *reiteración de la vulneración de las reglas que ordenan la circulación*, contribuyendo a incrementar significativamente el riesgo en que ésta se desarrolla para sancionar de manera adecuada la pertinacia en la conducción arriesgada y atajar la



peligrosidad que de ella se deriva. Para ello se regula el denominado "*permiso de conducir por puntos*", de manera que la vigencia de una autorización para conducir queda condicionada a que el titular mantenga el número de puntos que le fueron asignados, contabilizándose de manera automática la pérdida de al menos dos puntos cuando el conductor comete determinadas infracciones graves o muy graves (8), sin perjuicio de la sanción individualizada de la concreta infracción cometida, que como se aclara en la Exposición de Motivos de la Ley es plenamente compatible (9). Tras consumir el saldo total de puntos, el titular se ve privado de la autorización para conducir durante un determinado período de tiempo (10). Su sentido es el de sancionar la reiteración de las conductas infractoras en materia de seguridad vial de manera diferenciada de las concretas infracciones que resulten cometidas, expresando el reproche que merece el incumplimiento continuado de las normas que rigen la seguridad en el tráfico, y ligando a ella la obligación de acreditar de nuevo los conocimientos exigibles para participar en la conducción con una clara *vocación de resocializar en el respeto hacia el ordenamiento vial*.

Se crea pues una *nueva modalidad de ilicitud administrativa*, similar a la habitualidad de algunos tipos penales y definida por la *reiteración de infracciones de tráfico graves y muy graves* (11), que es *expresiva de un comportamiento o un modo de proceder con constante desprecio por las normas de seguridad vial*, y que es *sancionado con la pérdida de la autorización para conducir, y la correspondiente obligación de obtenerla nuevamente previa superación de cursos de formación vial de contenido específico para conductores infractores* —si es que se quiere volver a conducir—, que adquieren así siquiera de manera indirecta un cierto contenido afflictivo o sancionador al imponerse como consecuencia obligatoria y por cuenta del interesado (12). Sobre el alcance de la nueva regulación, como afirma Fuertes López, "las previsiones que ahora se incorporan al sistema suponen una transformación [...] en este caso del *permiso y la licencia de conducción como las autorizaciones administrativas que habilitan a la conducción de determinados vehículos*". Y como señala a

continuación, "el cambio no lo es en tanto en cuanto a su obtención y renovación como en lo relativo a su *mantenimiento* (13).

Como señala la Exposición de Motivos, la ley tiene "carácter eminentemente reeducador al configurar el cauce adecuado para modificar aquellos comportamientos, mediante la realización de cursos de sensibilización y reeducación vial de los conductores multirreincidentes, con el objetivo esencial de modificar los comportamientos infractores". Si bien tales objetivos resocializadores pertenecen primordialmente al ámbito administrativo, sin embargo no se quedan en él, sino que se trasladan también al Derecho penal como consecuencia de la "*condena por delito castigado con la privación del derecho a conducir un vehículo a motor o ciclomotor*", que en virtud de la Disposición adicional 13 incorpora la *obligación de acreditar la superación de un curso de reeducación vial* de los regulados en el artículo 63.7 de la Ley sobre tráfico (14).

El objeto de este trabajo es el de analizar *el alcance de la obligación de superar un curso de reeducación vial incorporado al contenido de la privación del derecho a conducir en la condena penal y la regulación pormenorizada de esos cursos*. Ello se completa con una referencia a *otros efectos administrativos de la condena penal por delitos cometidos en el tráfico rodado, como es la inscripción de la privación del derecho de conducir en el Registro de Conductores e Infractores*.

## LA PRIVACION DEL DERECHO DE CONDUCIR EN EL CODIGO PENAL

La privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores viene prevista como pena en el artículo 33 del CP y como medida de seguridad en el artículo 96.3 del CP, en ambos casos, de naturaleza no privativa de libertad. Como pena puede tener una duración comprendida entre tres meses y diez años. Tiene la consideración de pena leve si se impone con una duración entre tres meses y un año, artículo 33.4.a) del CP. Es grave si se impone por tiempo superior a ocho años, artículo 33.2.e) del CP. Y es menos grave si se impone con una duración entre un año y un día y ocho años, artículo 33.3.d) del CP. La priva-



ción del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores regulada en el artículo 47 del CP inhabilita para conducir ambas clases de vehículos y alcanza tanto a la prohibición de conducir para quien ya había obtenido el correspondiente permiso o licencia, como a la prohibición de obtenerlos durante el tiempo que dure la condena (15).

Como pena, se prevé su imposición, además de la correspondiente privativa de libertad, en los delitos de homicidio imprudente artículo 142.2 del CP con una duración de uno a seis años y lesiones imprudentes de artículo 152.2 del CP por tiempo de uno a cuatro años, si tales resultados lesivos se producen "utilizando un vehículo de motor o ciclomotor". Incomprensiblemente, no se prevé tal pena cuando uno de esos resultados haya sido causado por un hecho *doloso* pero, igualmente, en el uso de esa clase de vehículos (16). Si tales resultados contra la integridad o la vida tienen lugar por imprudencia leve, también en el uso de vehículos de motor, la privación del derecho a conducir es de tres meses a un año, además de la multa que corresponda.

En el marco de los delitos contra la seguridad en el tráfico, además de las penas privativas de libertad, o de trabajos en beneficio de la comunidad en el caso del artículo 379, se impondrá la privación del derecho a conducir con una duración superior a un año y hasta cuatro años si el delito es de conducción bajo el efecto de bebidas alcohólicas del artículo 379 del CP, por tiempo superior a un año y hasta seis si el delito es de conducción con temeridad manifiesta del artículo 381 y por tiempo superior a seis y hasta diez años si el delito es de conducción temeraria con consciente desprecio por la vida de los demás del artículo 384 del CP.

Como se ha señalado, el contenido de la privación del derecho a conducir implica la imposibilidad legal de conducir los vehículos indicados durante el tiempo de duración fijado en la condena (17). Su ejecución tiene lugar mediante la retirada del documento que autoriza a conducir, el correspondiente permiso o licencia (18). O en el caso de no haberlo obtenido con anterioridad a la condena, impide la obtención del mencionado permiso (19).

A partir de la reforma llevada a cabo por la Ley 17/2005, de 19 de julio, reguladora del

"permiso de conducir por puntos", la Disposición adicional 13 de la LTCVMSV dispone que: "El titular del permiso o licencia de conducción que haya sido condenado por sentencia firme por la comisión de un delito castigado con la privación del derecho a conducir un vehículo a motor o ciclomotor, *para volver a conducir deberá acreditar el haber superado con aprovechamiento el curso de reeducación y sensibilización vial al que hace referencia el primer párrafo del artículo 63.7*", por lo que desde su entrada en vigor, así como de la normativa de desarrollo de los pormenores de esa clase de cursos (20), tal exigencia pasará a formar parte de contenido de la condena a la privación del derecho a conducir, como aspecto inherente a ella, en virtud de la mencionada disposición adicional. En ese sentido, y dado que la realización de esos cursos, pese a venir aprobada en norma de rango legal, afecta al contenido y alcance de la condena penal a la privación del derecho a conducir, parece cuando menos conveniente también la reforma del artículo 47 del Código Penal para integrar específicamente ese aspecto en la disposición legal que define el contenido y efectos de la privación del derecho a conducir.

La condena penal a la privación del derecho de conducir se convierte así en virtud de la Disposición adicional 13 de la Ley 17/2005 en el tercer *supuesto legal en el cual es precisa la realización de un curso de reeducación vial*, junto a los otros dos de pérdida total o parcial del saldo de puntos (21). Sin embargo, en esa disposición adicional no se alude, al menos no de manera expresa, a que tal remisión implique también la obligación de superar una posterior prueba de conocimientos, que sí se exige para quienes han perdido la totalidad del saldo de puntos para poder volver a conducir. De la forma en la que está redactada la remisión al artículo 63.7 del LTCVMSV, parece clara la voluntad de exigir sólo la superación del curso de reeducación vial, que se ve corroborada en el desarrollo reglamentario de los efectos de la realización de esos cursos.

Las infracciones penales contra la seguridad en el tráfico de los artículos 379 a 385 del Código Penal y los correspondientes delitos de resultado de lesión a bienes personales, como el homicidio o las lesiones imprudentes, cuando se cometen en el uso de vehículos a



motor, se sitúan en una línea de mayor gravedad que las correspondientes infracciones administrativas que dan lugar a la pérdida de puntos de la que se deriva la obligación de realizar cursos de reeducación vial de los conductores. Parece pues completamente lógico y coherente imponer la misma obligación si la infracción cometida ha alcanzado la más grave intensidad lesiva que corresponde al delito, puesto que sus autores evidencian la misma necesidad de una intervención resocializadora con una clara finalidad de evitar nuevas conductas de riesgo para la seguridad del tráfico procedentes del mismo infractor, esto es, una intervención orientada claramente hacia una meta de prevención especial.

En otras palabras, si se ha considerado exigible a quienes cometen reiteradamente infracciones de las normas de tráfico que se sometan a una actividad de recuperación de sus conocimientos sobre seguridad en el tráfico, y la posterior acreditación correspondiente de los conocimientos exigibles para conducir, también es exigible dicha obligación a quienes han cometido un delito en el uso de vehículos de motor, si bien respecto de éstos la norma sólo requiere expresamente la superación de un curso de reeducación vial, y no la superación de una prueba de conocimientos. Basta con la comisión de un solo delito contra la seguridad en el tráfico o en el uso de vehículos de motor que lleve aparejada la pena de privación del derecho de conducir para que sea necesaria la realización de un curso de reeducación vial, no debe pues confundirse con la reiteración o continuación en las conductas infractoras que dan lugar a la pérdida de puntos total o parcial prevista y regulada en la LTCVMSV, que son supuestos legales que aparecen suficientemente diferenciados de la condena penal a privación del derecho a conducir en la legislación de tráfico vigente.

## **LAS POSIBILIDADES DE REEDUCACION VIAL DE LOS CONDUCTORES EN LA LEGISLACION PENAL ANTES DE LA LEY 17/2005**

Antes de adentrarnos con más detenimiento en el estudio del alcance de la nueva previsión legal de los cursos de reeducación de conduc-

tores cabe preguntarse si, con anterioridad a la aprobación de la mencionada Ley 14/2005, no era posible someter a los condenados por delitos en el uso de vehículos de motor a algún tipo de actividad dirigida a neutralizar la posible peligrosidad de esa clase de infractores, que han demostrado por la previa comisión de un delito de los que implican un grave riesgo para la seguridad en el tráfico, y orientada a concienciarlos de las graves consecuencias que provocan esa clase de hechos y del respeto necesario a las normas de circulación.

Tal cuestión encuentra una respuesta afirmativa en el amplio contexto de las alternativas a la privación de libertad, y en concreto en la regulación de la suspensión de la ejecución de penas privativas de libertad de los artículos 80 a 87 del CP, por un lado, en la que se establece que en el caso de que la pena suspendida sea de prisión, en tal caso la suspensión podrá condicionarse, además de a que el reo no delinca en el plazo fijado por el juez o tribunal, a que participe en programas formativos de educación vial como se señala en el artículo 83.1.5.º del CP, y, por otro lado, también en la regulación de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad del artículo 49 del CP.

Respecto de ambas posibilidades, tanto de la suspensión condicional de condena, como de la sustitución de penas de prisión inferiores a dos años por trabajos en beneficio de la comunidad, hay que señalar que todos los delitos contra la seguridad en el tráfico están castigados con pena de prisión de hasta dos años —excepto el del artículo 384 del CP—, incluso la conducción bajo el efecto del alcohol del artículo 379, que a partir de la LO 15/2003 cuenta con una pena de prisión de tres a seis meses, por lo que todos ellos entran en el marco de penas susceptibles de ser suspendidas si se cumplen los requisitos del artículo 81 del CP (22) o sustituidas si se reúnen los del artículo 88 (23). E igualmente, también podrían ser sustituidas las penas de prisión de un delito de homicidio o de lesiones imprudentes o de conducción temeraria con manifiesto desprecio por la vida de los demás del artículo 384 del CP si la pena efectivamente impuesta no excede los dos años. No sucede así con las faltas del artículo 621 cometidas en el uso de vehículos, pues no están castigadas con penas de prisión.



De conformidad con dicha regulación era y es posible, en ausencia de la previsión expresa de los cursos de reeducación de la Disposición adicional 13 de la Ley 17/2005 para las infracciones cometidas en el tráfico de vehículos a motor, articular la participación de los condenados por esa clase de delitos en la realización de algún tipo de actividad formativa en materia de educación vial. Sin embargo, no se nos oculta que la puesta en marcha de tales posibilidades legales en la práctica está condicionada a un considerable esfuerzo de las distintas instituciones con competencia en materia de ejecución de penas, no sólo la Administración de Justicia, para elaborar el contenido de esas actividades formativas y de coordinación para su puesta en práctica (24).

En ese sentido es muy loable la iniciativa llevada a cabo en la Audiencia Provincial de Alicante para poner en obra un *Plan formativo en seguridad vial para los supuestos de los delitos contra la seguridad en el tráfico*, aprobado en el año 2004, y en el que aparecen implicados el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, las Consejerías de Justicia y de Sanidad de la Generalitat Valenciana, la Diputación Provincial de Alicante y los Colegios de Abogados y Procuradores de Alicante y Elche (25).

El objetivo de dicho Plan no es otro que el de "modificar el comportamiento del infractor desde diversas perspectivas multidisciplinarias", para lo que se evita el reproducir una relación exhaustiva de normas, pues como se señala más adelante, tal repetición, "además de innecesaria, no cumpliría los objetivos pretendidos: comprender la razón de aquéllas, motivar para su cumplimiento y crear así la conciencia de que es posible conseguir una circulación más segura y cómoda entre todos y para todos, sin olvidar que es esencial que el infractor profundice, de manera gráfica y comprensible, en el conocimiento de los fundamentos básicos de la normativa en materia de tráfico, los principales riesgos que rodean a la conducción y los requisitos esenciales que deben concurrir para lograr una conducción segura a través de una adecuada educación vial unida al respeto a la normativa vigente".

El contenido del Plan formativo diseñado por la Audiencia Provincial de Alicante es de modo resumido el siguiente: un curso presencial de

ocho horas de duración impartido a lo largo de dos jornadas en sesiones de mañana, en el que se controla la asistencia del condenado. Los contenidos del curso serán impartidos por distintos profesionales que están en contacto directo con los efectos de los accidentes de tráfico y puedan exponer a los asistentes las graves consecuencias de todo orden que de ellos se derivan. La Audiencia supervisa el contenido formativo en colaboración con las instituciones y colectivos encargados de su impartición. Además, los condenados han de realizar una sesión práctica, consistente en acompañar en sus tareas a los agentes de tráfico para conocer de manera directa los efectos de los accidentes de tráfico (26), para lo que se requiere la colaboración de las correspondientes instituciones sanitarias, o bien para asistir a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando realizan controles de alcoholemia (27).

Si bien el Plan se dirige a todos los supuestos de delitos contra la seguridad en el tráfico, también dedica una atención muy específica a quienes conducen bajo los efectos del alcohol u otras sustancias psicoactivas, respecto de las cuales declara como su objetivo que no se trata de: "una pretensión absoluta de recuperar a una persona del consumo de alcohol o drogas, pero sí, al menos, darle un tratamiento formativo que le permita comprobar que en esas condiciones, al menos, no puede conducir" (28).

Por último, en el documento que describe el Plan formativo se señala la coincidencia de objetivos y el carácter complementario de tales cursos con los que se puedan implantar en la regulación del llamado "carnet por puntos" (29).

La segunda posibilidad de tratamiento específico de las necesidades de prevención especial de los autores de delitos contra la seguridad en el tráfico se puede articular mediante la adaptación específica del contenido de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad del artículo 49 del CP para convertirla en una actividad de recuperación de ese tipo de infractores (30). Tal trabajo podrá consistir como se señala en su regulación legal "en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas en relación con delitos de similar naturaleza al cometido por el penado" (31).



Por lo que hace a los delitos relacionados con la seguridad en el tráfico, también hay que tener en cuenta que el artículo 379 prevé la imposición como pena principal de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a noventa días junto con la de prisión de tres a seis meses y la privación del derecho a conducir por tiempo superior a uno y hasta cuatro años (32).

Es por ello que no puede decirse que la legislación penal no disponga de instrumentos orientados hacia la prevención especial que, en el caso concreto de los infractores de tráfico, puedan ejecutarse adecuadamente para cumplir sus funciones de tratamiento específico de las necesidades de resocialización de esa clase de delincuentes. No es pues la legislación la que falla, sino la concreta puesta en práctica de esa regulación legal que depende de otras instancias del sistema penal distintas del poder legislativo. Como ya se ha afirmado, su ejecución supone un importante reto para las instituciones públicas implicadas, específicamente para la Administración con competencias en materia de ejecución de penas que debe diversificar su actividad más allá del cumplimiento de penas privativas de libertad, y con ello la *disposición de los medios necesarios para la ejecución del contenido propio y diverso de otras clases de penas*, para lo cual habrá de entablar necesariamente formas de colaboración con otras instituciones tanto públicas como privadas (33).

Por último, hay que señalar que a partir de la entrada en vigor de la Ley 17/2005 será necesario ajustar el contenido de dichas posibilidades legales en relación con los delitos en el tráfico para evitar que se superpongan con el contenido del curso de reeducación y sensibilización vial de la Disposición adicional 13 de la LTCVMSV.

## **LOS CURSOS DE SENSIBILIZACION Y REEDUCACION VIAL PARA LOS TITULARES DE UN PERMISO O LICENCIA DE CONDUCCION**

A partir de la Ley 17/2005 se prevé que los condenados penalmente a privación del derecho a conducir realicen el mismo el curso de reeducación vial establecido para los conduc-

tores que han perdido la totalidad del crédito de puntos disponible, y con ella también la correspondiente autorización para conducir. La Disposición adicional 13 se remite a la regulación de ese curso en el artículo 63.7 de la LTCVMSV.

El artículo 63.7 de la LTCVMSV establece en su párrafo primero que: "El titular de una autorización para conducir, cuya pérdida de vigencia haya sido declarada como consecuencia de la pérdida total de los puntos asignados, podrá obtener nuevamente un permiso o licencia de conducción de la misma clase de la que era titular, transcurridos los plazos señalados en el apartado anterior, previa realización y superación con aprovechamiento de un curso de sensibilización y reeducación vial y posterior superación de las pruebas que reglamentariamente se determinen". Los plazos a los que se refiere son de seis meses, contados desde la fecha de la notificación del acuerdo de pérdida de vigencia de la autorización (artículo 67.6, párrafo 2, de la LTCVMSV), cuando se trata de la primera vez que se pierde la vigencia del permiso por agotar el saldo total de puntos. Si la pérdida de la autorización tuviera lugar en los tres años siguientes a haber obtenido una nueva autorización por haber alcanzado nuevamente la pérdida del total de puntos asignados, no se podrá obtener un nuevo permiso hasta transcurridos doce meses de la notificación del acuerdo (artículo 67.6, párrafo 3, de la LTCVMSV).

La diferente situación de los conductores profesionales, que tienen como medio de vida y fuente de ingresos la conducción de vehículos, así como las especiales características que pueden tener esos vehículos y que requieren de una especial aptitud o capacitación para su utilización, determinan la existencia de una normativa específica para ese grupo de conductores (34). En ese sentido, por Resolución de 21 de octubre de 2005, de la Dirección General de Transportes por Carretera, se dispone la publicación de las distintas medidas relativas al sector del transporte por carretera, que se adoptaron en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de junio de 2005, para la mejora de las condiciones de transparencia y de competencia en el sector, y que implican en general, y entre otros aspectos muy diversos, un compromiso



para la formación permanente de estos profesionales (35), en la línea marcada por la *Directiva 2003/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo*, de 15 de julio, relativa a la cualificación inicial y la formación continua de los conductores de determinados vehículos destinados al transporte de mercancías o de viajeros por carretera.

Respecto de la pérdida de vigencia de las autorizaciones para conducir de los conductores profesionales, se reducen los plazos necesarios para poder volver a obtener un permiso, que son de tres meses, cuando se trata de la primera vez que se pierde la vigencia del permiso por agotar el saldo total de puntos. Y si la pérdida de la autorización tuviera lugar en los tres años siguientes a haber obtenido una nueva autorización por haber alcanzado nuevamente la pérdida del total de puntos asignados, no se podrá obtener un nuevo permiso hasta transcurridos seis meses (artículo 67.6, párrafo 3, de la LTCVMSV). También en el caso de pérdida parcial de puntos se establece una regla específica para los conductores profesionales de manera que podrán realizar el curso de recuperación parcial de puntos con una frecuencia anual, frente a la periodicidad de dos años establecida para el resto de conductores (artículo 63.7, párrafo 2, de la LTCVMSV). Asimismo se prevé la realización de cursos de obligado cumplimiento para los profesionales, que permitirán recuperar hasta un máximo de cuatro puntos, y compatibles con la recuperación de puntos obtenidos mediante la realización de un curso de sensibilización y reeducación vial (36). También se prevén especialidades en el cumplimiento de las sanciones de privación del derecho a conducir impuestas, de manera que se pueda llevar a cabo de manera discontinua, para poder hacerlo coincidir con períodos de descanso y que no interfiera así con las obligaciones laborales o profesionales, como se señala en Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de junio de 2005, para la mejora de las condiciones de transparencia y de competencia en el sector (37).

La competencia para gestionar los cursos de reeducación vial corresponde al Ministerio del Interior, como se señala en el artículo 5.p) de la LTCVMSV. Es por ello que si bien las líneas básicas de esos cursos se fijan en el anexo III

de la LTCVMSV introducido por la Ley 17/2005, su contenido y su regulación específica se desarrolla en la *Orden del Ministerio del Interior 2596, de 28 de julio de 2005, por la que se regulan los cursos de sensibilización y reeducación vial para los titulares de un permiso o licencia de conducción* (en adelante Orden INT/2596) (38).

En el número 1 del anexo se señala como objetivo final de los cursos de reeducación vial "modificar la actitud en la circulación vial de los conductores sancionados por la comisión de infracciones graves y muy graves que lleven aparejada la pérdida de puntos", y su contenido se centra sobre "aquellas materias relacionadas con los accidentes de tráfico, sus causas, consecuencias y los comportamientos adecuados para evitarlos", como se indica en el número 3.

En el artículo 1 de la Orden INT/2596 se señala como su objeto el de "determinar el contenido, la duración y los requisitos de los cursos de sensibilización y reeducación vial que han de realizar *los titulares de un permiso o licencia de conducción* [...], entre otros supuestos, *para poder volver a conducir tras haber sido condenado por sentencia firme por la comisión de un delito castigado con la privación del derecho a conducir un vehículo a motor o un ciclomotor*". Lo que supone reiterar el pleno reconocimiento de la condena penal a la privación del derecho de conducir como uno de los supuestos en los que es precisa la realización de un curso de reeducación vial en la línea de lo establecido en la Disposición adicional 13 de la LTCVMSV.

Sobre el alcance de la obligación impuesta a los condenados penalmente a privación del derecho a conducir cabría preguntarse si cuando la Disposición adicional 13 de la LTCVMSV se remite al "curso de reeducación y sensibilización vial al que hace referencia el primer párrafo del artículo 63.7" permite incluir, como aspecto implícito en la remisión o en el contenido de curso, no sólo su realización con aprovechamiento, sino también *la posterior superación de las pruebas que reglamentariamente se determinen*". Tal cuestión encuentra una respuesta negativa por varias razones relacionadas entre sí. En primer lugar, la remisión lo es al curso de reeducación, pero la Disposición adicional 13 guarda silencio sobre



la prueba de control, y junto a ello, la regulación pormenorizada de los cursos separa claramente ambos aspectos, por un lado la supe- ración y aprovechamiento del curso, y por otro, la realización de una prueba de control de conocimientos, por lo que parece confirmarse la voluntad legal de dar a la condena penal un tratamiento distinto del previsto para la pérdida total de puntos (39).

Entender aplicable tal clase de examen para recuperar la autorización de conducir tras una privación de tal derecho por condena penal supondría fundamentar la imposición de una consecuencia más gravosa basada sobre una cuestionable interpretación analógica del texto legal de la Disposición adicional (40).

Además cabe apuntar otra razón, esta vez de índole procesal y marcadamente pragmática, que puede dar más luz para explicar el carácter deliberado de la omisión de una referencia legal a un deber de superar una prueba de conocimientos en tales casos. Los procesos penales por delitos contra la seguridad en el tráfico están sometidos al procedimiento abreviado por delitos como se señala en el artículo 795 de la LECrim, en el que cabe su conclusión mediante una sentencia de conformidad en las condiciones del artículo 801 de la LECrim. La obligatoriedad de un examen posterior al curso de sensibilización vial podría suponer un serio obstáculo para la conclusión de tales procesos con la conformidad del acusado, y de ese modo se vería frustrado el objetivo de agilizar la actuación de la Administración de Justicia en esa clase de delitos.

En relación con la falta de equiparación total de los supuestos de condena penal con los de pérdida total del saldo de puntos cabe añadir que la condena penal no es un supuesto de los que generan, por sí mismos, la pérdida de puntos, pues en el anexo II de la LTCVMSV, que enumera las infracciones que llevan aparejada la pérdida de puntos, se establece que tal disminución se cuantifica sobre el hecho de que "sea sancionado en firme en vía administrativa por la comisión de alguna de las infracciones que a continuación se señalan" (41). En ese sentido parece reflexionar también Fuentes López cuando apunta que: "creo que no, que no hay una integración total en el sistema de las consecuencias de los tipos penales"

(42). A ello se suma que, como es sabido, en esta materia rige la prohibición de doble sanción, penal y administrativa, por unos mismos hechos plasmada en el artículo 74 de la LTCVMSV, por lo que de acuerdo con ese sistema de cuantificación de la disminución del saldo de puntos, basada estrictamente sobre la *sanción administrativa firme*, la condena penal no podrá dar lugar a la pérdida de puntos, pues resulta incompatible con la imposición de una sanción administrativa.

Sobre los cursos de reeducación vial hay que señalar que sus objetivos declarados son dos. Por un lado, sensibilizar a sus participantes de las graves consecuencias de toda índole que se derivan de los accidentes de tráfico y de la responsabilidad de los conductores en su producción, y por otro, reeducar los comportamientos y las actitudes de los participantes en la cultura de la seguridad vial y los valores de la convivencia en el tráfico, como se señala en el artículo segundo de la Orden INT/2596.

El curso al que han de someterse los conductores privados del derecho a conducir por condena penal es el mismo que se dispone para los conductores que hayan perdido el saldo total de puntos y con ello su permiso o licencia de conducir. Para ellos se establece el curso "de recuperación del permiso o la licencia de conducción" del artículo tercero, b), segundo párrafo, de la Orden INT/2596. Su duración máxima será de treinta horas, como se establece en el artículo 63.8, párrafo segundo, de la LTCVMSV.

El artículo quinto de la Orden INT/2596 establece cómo han de ser esos cursos. Su duración será de veinticuatro horas, dividida en dos partes. Una *parte común* para todos los participantes, con una duración de catorce horas, dedicadas a la formación general sobre materias relativas a la seguridad vial. A ella se suma una sesión de dos horas en dinámica de grupo, destinada a la reflexión sobre los objetivos del curso. Y una *parte específica*, para cada conductor, que incidirá sobre las áreas concretas sobre las que el conductor tenga más carencias. Su duración será de ocho horas. Así se señala que "esta formación individualizada podrá tener en cuenta el perfil infractor de cada conductor y sus conocimientos sobre seguridad vial, así como el tipo de



vehículo que utiliza o su condición de conductor profesional".

El contenido de los cursos viene previsto en el artículo octavo de la Orden INT/2596 y se estructura en torno a dieciséis bloques temáticos de cuestiones relacionadas con los accidentes de tráfico, la seguridad vial y los factores de riesgo. Esos temas, subdivididos a su vez en apartados, son:

1. Los accidentes de tráfico: la magnitud del problema.
2. Dinámica de un impacto y consecuencias para las víctimas.
3. La conducción: una tarea de toma de decisiones.
4. Aptitudes y capacidades básicas para una conducción segura.
5. Los grupos de riesgo.
6. La velocidad como factor de riesgo.
7. El alcohol como factor de riesgo.
8. Las drogas de abuso como factor de riesgo.
9. Las enfermedades y los fármacos como factores de riesgo.
10. La somnolencia como factor de riesgo.
11. La fatiga como factor de riesgo.
12. El estrés como factor de riesgo.
13. Seguridad activa y pasiva.
14. La conducción preventiva.
15. Actuación en caso de accidente de tráfico.
16. La importancia del cumplimiento de las normas de tráfico.

Un aspecto significativo es la posibilidad de trasladar la experiencia de personas que han sido víctimas de accidentes de tráfico al contenido de los cursos y que es regulada en el artículo séptimo de la Orden INT/2596. A tal efecto se prevé el poder dedicar una hora de la parte común, dentro de la sesión de dinámica de grupos, a la intervención de asociaciones de víctimas de tráfico (43).

## LA INSCRIPCIÓN DE LA SANCION PENAL EN EL REGISTRO DE CONDUCTORES E INFRACTORES

El artículo 82 de la LTCVMSV, en la redacción dada por la Ley 17/2005, establece en su

párrafo segundo que: "Las autoridades judiciales comunicarán a la Dirección General de Tráfico, en el plazo de 15 días siguientes a su firmeza, las sentencias que condenen a la privación del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotores, a efectos de su anotación en el referido Registro". De manera que se incorpora expresamente tal previsión al contenido de la Ley de Tráfico, si bien ello no constituye una auténtica novedad, pues el artículo 794 de la LECrim ya se pronunciaba en términos similares cuando establece que en los casos de condena a privación del derecho a conducir se procederá a la inmediata retirada del permiso y licencia habilitante, dejando el documento unido a los autos y *remitiendo mandamiento a la Jefatura Central de Tráfico para que lo deje sin efecto y no expida otro nuevo hasta la extinción de la condena*. Una comunicación similar se prevé en el artículo 764.4 de la LECrim, cuando la retirada del permiso de conducción tenga carácter cautelar (44).

El Registro de Conductores e Infractores, junto a otros registros administrativos relacionados con el tráfico, es competencia del Ministerio del Interior como se señala en el artículo 5.h) de la LTCVMSV. Su funcionamiento se regula en el Título V del *RD 772/1997*, de 30 mayo, por el que se aprueba el *Reglamento de Conductores*. En su artículo 84 establece que tal Registro será gestionado por la Dirección General de Tráfico. Y su finalidad, declarada en el artículo 85, es la de "recoger y gestionar de forma automatizada los datos de carácter personal de los solicitantes y titulares de autorizaciones administrativas para conducir, así como *su comportamiento y sanciones por hechos relacionados con el tráfico y la seguridad vial*".

Entre los datos que tienen acceso al contenido de ese Registro están las "condenas judiciales que afecten a la autorización administrativa para conducir y las sanciones administrativas que sean firmes impuestas por infracciones graves y muy graves"; también "las medidas cautelares y, en su caso, la intervención de las autorizaciones administrativas para conducir" del artículo 86, apartados i) y j), del *RD 772/1997*. Su incorporación a ese Registro tiene un marcado carácter instrumental para facilitar a las Autoridades y Agentes encargadas de la seguridad en el tráfico el control del cumplimiento de las prohibiciones



de conducir impuestas a los titulares de permisos o licencias.

Las anotaciones mantienen su vigencia durante tres años desde el total cumplimiento o desde la prescripción de la sanción impuesta como se señala en el párrafo tercero del artículo 82 de la LTCVMSV.

Tras la entrada en vigor de LO 15/1999, de protección de datos de carácter personal, la gestión y el funcionamiento del Registro de Conductores e Infractores quedan sujetos a las disposiciones de esa ley. La Orden INT/3764/2004, de 11 de noviembre, por la que se adecúan los ficheros informáticos del Ministerio del Interior que contienen datos de carácter personal a la Ley Orgánica 15/1999, y se crean nuevos ficheros cuya gestión corresponde a dicho Ministerio, establece los ficheros informáticos que dependen de ese Ministerio, y entre ellos los que corresponden a la Dirección General de Tráfico, de tal forma que la gestión de ese Registro se realiza sobre la base de dos ficheros automatizados, el del Registro Central de Infractores (45) y el de Personas (46).

## VALORACION FINAL

La nueva regulación del permiso de conducir por puntos expresa una decidida voluntad legal de apostar por la recuperación de los conductores multirreincidentes en el respeto necesario para la seguridad vial. Para ello ha modificado considerablemente su sistema sancionatorio con el fin de dar cabida a contenidos de indudable significado reeducador en las actitudes que son exigibles cuando alguien se sitúa al control de un vehículo.

Dicho sistema se centra sobre la construcción de una nueva modalidad de ilicitud administrativa, similar a la habitualidad de algunos tipos penales y definida por la reiteración de infracciones de tráfico, cuya acumulación conduce a la *pérdida de vigencia de la autorización para conducir*. En ese sentido, la articulación legal del permiso por puntos hace depender su vigencia de la observancia del comportamiento correcto durante la conducción como pauta de conducta habitual. Y con ello, la conservación del permiso de conducir ya no se condiciona sólo al mantenimiento de

las aptitudes psicofísicas necesarias para la conducción y acreditadas en las pruebas necesarias para su obtención, sino que también se sujeta a la conducción respetuosa con la seguridad vial, expresada en la no comisión de infracciones graves y muy graves de las que inciden negativamente en el saldo de puntos (47). En ese sentido, la propia articulación del sistema de puntos, por su forma de funcionamiento, parece configurar la pérdida de vigencia de la autorización como un contenido sancionatorio propio y específico, o una especie de sanción natural para quien con su reiterada mala conducción incrementa el peligro de la circulación vial y que, por tanto, va más allá de ser una consecuencia de la pérdida progresiva de la confianza social en el conductor sancionado reiteradamente por cometer infracciones graves o muy graves (48).

A la retirada de la autorización de conducir se suma como consecuencia la imposibilidad de volver a obtener una nueva durante los plazos establecidos, por lo que implícita a ella está la privación del derecho de conducir durante su duración, así como la obligación de superar un curso de reeducación vial, con su correspondiente examen de conocimientos, para poder disponer de una nueva autorización para conducir. El carácter obligatorio del curso, así como el correr de cuenta del interesado, trasladándole los costes de su realización, le confieren un indudable matiz sancionador.

También es posible que antes de agotar el saldo de puntos, los conductores sancionados puedan recuperar parcialmente algunos de ellos sometiéndose igualmente a cursos de reeducación vial, de menor duración, de manera que dada su frecuencia periódica, cada dos años, pueden convertirse en *una especie de formación continua* o reciclaje de conductores, para no bajar la guardia respecto al nivel de conocimientos de seguridad vial exigibles a los participantes en el tráfico (49).

La nueva regulación supone el primer intento serio y elaborado de pasar de un enfoque sancionador centrado sobre la multa, no exenta de un indisimulado afán recaudatorio, y la privación del derecho de conducir sin más, a la rehabilitación del infractor en el tráfico disponiéndose los mecanismos adecuados para ello (50). La operatividad de esos



curso permanece en primer y primordial lugar en el marco del Derecho administrativo, al que legítimamente le corresponde la regulación del tráfico y la seguridad vial.

A pesar de ser el ámbito administrativo la sede más idónea para las iniciativas resocializadoras, hay que tener en cuenta que la comisión de un ilícito penal en el uso de vehículos de motor, como infracción más grave de las que dispone el ordenamiento en materia de seguridad en el tráfico, lleva legalmente aparejada la obligación de superar un curso de reeducación vial ligada a la imposición de una pena de privación del derecho a conducir. Ello parece completamente lógico, pues la comisión de uno de esos delitos expresa el más grave incumplimiento posible de las normas de cuidado que son exigibles en la conducción y que justifica por sí solo, sin necesidad de la reiteración de otros ilícitos, la obligación de realizar un curso para la recuperación de las actitudes exigibles en la conducción. Sin embargo, tal intervención parece pecar de insuficiente, pues habida cuenta que el reproche jurídico más intenso es propio del ordenamiento penal, no se alcanza a comprender cómo ante los más graves incumplimientos posibles la intervención de contenido reeducador se considera satisfecha con la simple "superación con aprovechamiento del curso de reeducación y sensibilización vial", mencionada en la Disposición adicional 13 y otros preceptos concordantes, y no se ha exigido expresamente, como sería lógico en tales casos, una prueba de control de conocimientos en términos similares a cuando acaece la pérdida de vigencia de la autorización para conducir. Parece pues conveniente una reforma en tal sentido de extender el control de conocimientos a ese supuesto legal. Y dado que la realización de esos cursos, pese a venir aprobada en norma de rango legal, afecta al contenido y alcance de la condena penal a la privación del derecho a conducir, parece cuando menos conveniente también la correspondiente reforma del Código Penal para integrar específicamente ese aspecto en el contenido de sus disposiciones (51).

Por el contenido asignado a esos cursos, esencialmente teórico, para transmitir el conocimiento necesario sobre los riesgos de la conducción, parecen adecuados para su finalidad

de modificar el comportamiento de los conductores, pero sin llegar a consistir en una especie de resocialización coactiva, o una intromisión en modos de vida que resultaría ilegítima en un Estado de Derecho, sino que su pretensión más modesta, pero al mismo tiempo más realista, parece ser la de ofrecer un *conocimiento exacto y preciso de los factores que inciden en la conducción y la seguridad*, para que conocidos sus efectos se evite la conducción bajo su influencia (drogas, estrés, consumo de medicamentos, cansancio...). De esa forma se atiende convenientemente la realidad comprobada de que la conducción es un proceso continuado de toma de decisiones regido por un conjunto de variables psicosociales (52), y que las más de las veces el siniestro tiene lugar por la toma de una decisión inadecuada, basada en una incorrecta valoración del riesgo, y no por una mala ejecución de las maniobras (53).

Si bien, y a priori, el contenido de los cursos se juzga como apropiado al fin que pretenden conseguir, quizá la duración reglamentariamente fijada de veinticuatro horas puede parecer escasa para los ambiciosos resultados que se esperan de ellos, y de futuro se imponga una necesidad de ajuste en su planteamiento. No obstante, tal valoración puede resultar apresurada, y precisa ser pasada por el tamiz de la experiencia aplicativa todavía por conocer.

La configuración legal del objeto de estos cursos permite que su realización, como consecuencia de una condena penal a la privación del derecho a conducir, pueda resultar compatible con la realización de otro tipo de actividades de carácter resocializador de las que pueden imponerse como consecuencias jurídico penales, y ello pese a su deficiente puesta en práctica hasta la fecha. No obstante, tal posibilidad requiere un análisis pormenorizado de la regulación legal de cada institución penal implicada, en particular.

Así pues, hay que tener en cuenta, como punto de partida, que la obligación de realizar un curso de reeducación vial de los regulados en la LTCVMSV surge de la condena a la privación del derecho a conducir como contenido legalmente ligado a ella. De esa forma resulta compatible con las penas privativas de libertad que resulten impuestas, y en el caso del delito



del artículo 379 del CP con la de trabajos en beneficio de la comunidad. Ello supone que la realización del curso de reeducación vial es preceptiva aunque la correspondiente pena de prisión resulte suspendida y compatible con el resto de penas legalmente impuestas en sede penal.

En el mencionado caso de que la pena de prisión resulte suspendida, cabe la imposición de la obligación de participar en programas formativos de educación vial como se señala en el artículo 83.1.5.º del CP. No obstante, cabe el riesgo de que el contenido de ese programa formativo sea similar al de los cursos de la Ley de tráfico, por lo que su imposición supondría una duplicidad de contenidos sancionadores dirigidos a una misma finalidad. Por ejemplo, en los términos en los que aparecen diseñados esos cursos en la experiencia desarrollada en la Audiencia Provincial de Alicante parece que el objeto de ambos cursos se solaparía considerablemente sometiéndolo al condenado a una duplicidad de contenidos formativos muy similares. Es por ello que dado tanto el carácter preceptivo del curso de reeducación vial previsto en la LTCVMSV, como la expresa regulación legal de sus condiciones más detallada que las de esa experiencia, parece que será éste el que se imponga en la práctica.

No obstante, no cabe descartar en términos absolutos la posibilidad de que convivan en la práctica el curso preceptivo de la LTCVMSV y un programa formativo en sede penal cuando se suspenda la ejecución de la pena de prisión impuesta. Ello puede tener lugar cuando por una parte esté justificada la renuncia a la ejecución de la pena privativa de libertad, y por otra, las necesidades preventivo especiales de recuperación del condenado sean mayores que las que pueden conseguirse con ese curso, diseñándose un programa formativo en materia de seguridad vial de un contenido claramente diferenciado del regulado en la Orden INT/2596, y dirigido a cubrir otros déficits de formación en materia de seguridad vial distintos, desde la perspectiva del un tratamiento individualizado de la peligrosidad de cada infractor. Por ejemplo, las posibilidades de entrar en la realización de actividades de rehabilitación de alcohólicos o de toxicómanos que han cometido un delito en el uso de un ve-

hículo de motor. Conviene recordar que ello exigiría un esfuerzo especialmente intenso de las instituciones implicadas en desarrollar el contenido de un programa formativo de esas características.

Mientras que los trabajos en beneficio de la comunidad, que pueden imponerse no sólo como sustitutivo de la pena de prisión impuesta, sino como pena principal en el artículo 379 del CP, pueden consistir "en labores de reparación de los daños causados o de apoyo o asistencia a las víctimas en relación con delitos de similar naturaleza al cometido por el penado", poseen legalmente un contenido suficientemente diversificado del incorporado al curso de la Ley de tráfico, por lo que parece que pueden convivir sin problema alguno. Por ejemplo, la realización de actividades asistenciales o de voluntariado en la rehabilitación de lesionados por accidente de tráfico. En ese sentido, la participación que se da a las víctimas en el curso previsto en la Ley 17/2005, una sesión de una hora de duración en la parte de contenido común del curso, en el marco de la dinámica de grupo, puede no ser suficiente en relación con las posibilidades de recuperación y las necesidades preventivo especiales de un concreto condenado. De nuevo, un adecuado diseño de esa modalidad de trabajo en el marco de actividades relacionadas con las consecuencias de las infracciones de tráfico es la clave para el éxito o el fracaso del funcionamiento de esta pena.

Para concluir, la seguridad en el tráfico depende de la interrelación de tres factores, el comportamiento de los usuarios, las condiciones de la vía y las del vehículo. La regulación del denominado carnet por puntos viene a incidir sobre el factor humano y con ello los aspectos vinculados a la seguridad que dependen directamente de él. No obstante, conviene no descuidar los otros factores y muy especialmente el trazado, la señalización y el mantenimiento de las vías, pues no cabe desconocer que un porcentaje nada despreciable de la siniestralidad depende directamente de su mal estado.

#### NOTAS

(1) Sobre el concepto de «seguridad en el tráfico» o de «tráfico seguro» y su alcance, *vid.*, entre otros, CARMONA SALGADO, C., *Derecho Penal Español. Parte Especial*. Coord. M. Cobo del Rosal. 2.º



edición. Madrid, 2005, p. 793; MATELLANES RODRIGUEZ, N., "Breves reflexiones sobre la reforma operada en los delitos contra la seguridad en el tráfico". *Derecho Penal de la Democracia frente a la Seguridad pública*. Coords. I. Berdugo Gómez de la Torre, N. Sanz Mulas. Granada, 2005, p. 67; RODRIGUEZ FERNANDEZ, I., *La conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas*. Granada, 2003, pp. 32-33; MORENO ALCAZAR, M. A., *Los delitos de conducción temeraria*. Valencia, 2003, pp. 55-58; CAMPON DOMINGUEZ, J. A., "Derecho penal de la circulación: responsabilidad y sanción penal en la conducción de vehículos a motor". *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, núm. XXXI, 2004, p. 138.

(2) El Estado, según se dispone en el artículo 149.1.21.ª de la Constitución, cuenta con competencia exclusiva en materia de tráfico y vehículos a motor.

Respecto del alcance de ese título competencial, *vid.* CANO BUESO, J., "La Ley para implantar el permiso y la licencia de conducir por puntos: su naturaleza y objetivos". *XXI Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*. Granada, 2005, pp. 20-28.

(3) Una enumeración detallada de los factores que inciden sobre esos tres puede verse en HENRIQUEZ RODRIGUEZ, F. J., "Los accidentes de circulación y su relación con los delitos contra la seguridad en el tráfico". *La reforma de la justicia penal. Estudios en homenaje al Profesor Klaus Tiedemann*. Coords. J. L. Gómez Colomer y J. L. González Cussac. Castellón, 1997, pp. 518-519.

(4) De la importancia de un adecuado conocimiento de las normas y la necesidad de modificar la formación de los conductores para mejorar su conocimiento de ellas profundizando en su significado respecto de una circulación segura, *vid.* MONTORO GONZALEZ, L., y TOLEDO CASTILLO, F., "Seguridad vial: un problema de presente y un reto de futuro". *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, núm. XXXI, 2004, p. 16.

(5) Sobre las características del Derecho administrativo, el sentido de sus sanciones y sus diferencias con el penal, *vid.* SILVA SANCHEZ, J. M., *La expansión del Derecho penal. Aspectos de política criminal en las sociedades postindustriales*. 2.ª edic. Madrid, 2001, pp. 125-126; LAS-CURAIN, SANCHEZ, J. A., "Por un Derecho Penal sólo penal: Derecho penal, Derecho de medidas de seguridad, Derecho administrativo sancionador". *Homenaje al Profesor Dr. Rodríguez Mourullo*. Madrid, 2005, pp. 610-625.

(6) De la incorporación de contenidos de educación vial a los distintos niveles de enseñanza tratan MELERO MARCOS, E., y VALENTIN CENTENO, A., "El Centro Superior de Educación Vial: desarrollo de la educación vial en España". *Papeles del Psicólogo. Revista Oficial del Colegio de Psicólogos*. 2.ª época, núm. 49, 1991, p. 62; DEL BARRIO, V. MESTRE, V., "La accidentabilidad y la educación vial". *Revista Oficial del Colegio de Psicólogos*. 2.ª época, núm. 49, 1991, pp. 64-66.

Sobre las campañas de información y formación de conductores, *vid.* MONTORO GONZALEZ, L., y CARBONELL VAYA, E., "Las nuevas campañas divulgativas de la DGT". *Revista Oficial del Colegio de Psicólogos*, pp. 89-92; RUBIO ROMERO, J., "La estrategia comunicativa de la DGT: dramatismo y verosimilitud". *Revista Oficial del Colegio de Psicólogos*. 3.ª época, núm. 58, 1994, pp. 93-95.

(7) La peculiaridad de los colectivos de multirreincidentes y poliaccidentados y la necesidad de una respuesta específica para ellos, diferenciada del sistema sancionador llevado a cabo hasta el momento, es destacada por MONTORO GONZALEZ, L., y TOLEDO CASTILLO, F., "Seguridad vial...", cit., p. 13.

(8) *Id.* Disposición Adicional Primera y el anexo II de la LTCVMSV.

(9) Sobre la compatibilidad entre sanción individualizada de la infracción cometida y la pérdida de puntos que puede conducir a la privación del permiso de conducir, *vid.* CANO BUESO, J., "La Ley para implantar el permiso y la licencia de conducir por puntos...", cit., p. 20.

(10) Artículo 63 de la de la LTCVMSV. Declaración de nulidad o lesión y pérdida de vigencia.

"6. La Administración declarará la pérdida de vigencia de la autorización para conducir cuando su titular haya perdido la totalidad de los puntos asignados, como consecuencia de la aplicación del baremo recogido en el anexo II. Una vez constatada la pérdida total de los puntos que tuviera asignados, la Administración, en el plazo de quince días, notificará al interesado, en la forma prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el acuerdo por el que se declara la pérdida de vigencia de su permiso o licencia de conducción.

En este caso, el titular de la autorización no podrá obtener un nuevo permiso o una nueva licencia de conducción hasta transcurridos seis meses, contados desde la fecha en que dicho acuerdo fuera notificado. Este plazo se reducirá a tres meses en el caso de conductores profesionales.

Si durante los tres años siguientes a la obtención de la nueva autorización fuera acordada su pérdida de vigencia por haber perdido nuevamente la totalidad de los puntos asignados, no se podrá obtener un nuevo permiso o licencia de conducción hasta transcurridos doce meses, contados desde la fecha en que dicho acuerdo haya sido notificado. Este plazo se reducirá a seis meses en el caso de conductores profesionales."

(11) Sobre el concepto de habitualidad en el ámbito penal, *vid.* artículo 94 del CP; *vid.* también la nueva redacción de los artículos 147.1, párrafo segundo, 234, párrafo segundo, y 244.1, párrafo segundo, que construyen figuras de delito, por definición más grave, sobre la base de la comisión reiterada en el tiempo de varias faltas de igual naturaleza.

(12) Así la Exposición de Motivos de la Ley 17/2005 señala: "su efecto punitivo para aquellos comportamientos, consistente en la disminución o pérdida del crédito de puntos con que cuenta un conductor, titular del permiso o licencia de conducción. Puntos que son, por otra parte, reflejo del nivel de confianza que como tal conductor le otorga la sociedad en un momento dado y cuya pérdida, a su vez, señala el reproche que tales conductas merecen, derivado y con un claro sustento en la reiterada comisión de infracciones".

(13) *Id.* FUERTES LOPEZ, J. F., *Permiso y licencia de conducir por puntos*. Pamplona, 2006, p. 18.

(14) Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial que añade la siguiente:

"Disposición Adicional Decimotercera. Efectos administrativos de las condenas penales que conlleven la privación del derecho a conducir.

El titular del permiso o licencia de conducción que haya sido condenado por sentencia firme por la comisión de un delito castigado con la privación del derecho a conducir un vehículo a motor o ciclomotor, para volver a conducir deberá acreditar el haber superado con aprovechamiento el curso de reeducación y sensibilización vial al que hace referencia el primer párrafo del artículo 63.7."

(15) En ese sentido, *vid.* BOLDOVA PASAMAR, M. A., *Lecciones de consecuencias jurídicas del delito*. Coord. L. Gracia Martín. 3.ª edic. Valencia, 2004, p. 141; POZUELO PEREZ, L., *Las penas privativas de derechos en el Código penal*. Madrid, 1998, pp. 62-63.

(16) Lo que es motivo de extrañeza para algunos autores, *vid.* GONZALEZ RUS, J. J., *Derecho Penal Español. Parte Especial*. Coord. M. Cobo del Rosal. 2.ª edic. Madrid, 2005, p. 88.

(17) Sobre el alcance de esa privación, *vid.* MAGRO SERVET, V., "¿Retirada del permiso de conducir vehículos de motor o del ciclomotor? Análisis del artículo 379 del Código Penal y de la reforma del mismo en el reciente anteproyecto de reforma". *Tráfico y Seguridad Vial*, núm. 51, 2003.

(18) El artículo 794.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante LECrim) señala que: "En los casos en los que se haya impuesto la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores, se procederá a la inmediata retirada del permiso y la licencia habilitante, si tal medida no estuviera ya acordada, dejando unido el documento a los autos y remitiendo mandamiento a la Jefatura Central de Tráfico para que lo deje sin efecto y no expida otro nuevo hasta la extinción de la condena".

Sobre la retirada de permiso o la licencia con carácter cautelar, *vid.* artículo 764.4 de la LECrim.

(19) Sobre la posibilidad de dar eficacia en todo el territorio de la Unión Europea a las decisiones de privación del derecho a conducir dictadas en por uno de los Estados para que se ejecuten en el territorio de residencia del sancionado, *vid.* MERCHAN MATEOS, J. F., "Análisis jurídico de la privación del derecho a conducir en el Derecho Comunitario". *XXI Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*. Granada, 2005, pp. 163-178.

(20) El RD 62/2006, de 27 de enero, por el que se modifica el Reglamento General de Conductores, en lo relativo a las disposiciones de los artículos 39. 41 bis y su anexo VIII, que desarrollan la pérdida de vigencia del permiso de conducir por la pérdida total del crédito de puntos asignado y la forma de realizar las pruebas de conocimientos para la recuperación del permiso o la licencia de conducción, entrará en vigor el 1 de julio de 2006.



(21) *Id.* sobre la pérdida total de puntos y su recuperación mediante cursos los artículos 63.6 y 63.7, párrafo primero, de la LTCVMSV. Sobre la pérdida parcial y su recuperación, artículo 63.7, párrafo segundo, de la LTCVMSV.

(22) También podrá ser suspendida la pena por el delito del artículo 384, fijada entre uno y cuatro años de prisión, si la pena efectivamente impuesta en sentencia no supera los dos años de duración.

(23) A partir de la reforma operada por la LO 15/2003, de 25 de noviembre, la pena de trabajos en beneficio de la comunidad puede imponerse como pena principal, cuando es prevista expresamente para el delito de que se trate, y como sustitutiva de las penas de prisión que no excedan de dos años, artículo 88 del CP.

(24) Sobre las reformas en materia de delitos contra la seguridad en el tráfico que posibilitan extender las reglas de conducta de la suspensión en el caso de penas de prisión del artículo 83.1.5.º CP a todos los delitos contra la seguridad en el tráfico, *vid.* ampliamente MAGRO SERVET, V., "Los planes de reeducación del artículo 83.1.5.º del Código Penal para los delitos contra la seguridad en el tráfico", *La Ley*, núm. 6052, de 1 de julio de 2004, pp. 7-9, del texto impreso de la edición digital.

(25) El texto completo del mencionado plan está disponible en [www.laley.net](http://www.laley.net).

(26) *Plan formativo en seguridad vial para los supuestos de los delitos contra la seguridad en el tráfico*, p. 19.

(27) MAGRO SERVET, V., "Los planes de reeducación del artículo 83.1.5.º del Código Penal...", *cit.*, p. 10.

(28) *Plan formativo en seguridad vial para los supuestos de los delitos contra la seguridad en el tráfico*, p. 8.

(29) En ese sentido, en su página 20 se afirma que: "la filosofía del sistema por tramos, que significa que el conductor tiene un crédito frente a la sociedad, a la que se debe y a medida que va cometiendo infracciones, y en función de la gravedad de las mismas va perdiendo progresivamente un porcentaje de ese crédito, pudiendo verse privado del permiso de conducir cuando se agote totalmente su crédito, es perfectamente compatible con el criterio finalista de este Protocolo y la realización de los cursos formativos que en el mismo se proponen: en ambos casos se persigue proteger a la sociedad, a través de la puesta en marcha de mecanismos de resocialización integral de los infractores".

(30) Los pormenores de la ejecución de esa pena se regulan en el Real Decreto 515/2005, de 6 de mayo, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de localización permanente, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad.

(31) Sobre la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, *vid.* extensamente MAGRO SERVET, V., "La ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad (el artículo 49 del Código Penal [Ley 15/2003, de 25 de noviembre])", *Las penas y sus alternativas*. Dir. F. J. Viera Morante. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2005, pp. 13-42.

(32) Con anterioridad a la aprobación de la ley del carnet por puntos también hace una propuesta de llenar de contenido formativo los trabajos en beneficio de la comunidad en relación con las posibilidades de resocialización de infractores de tráfico CALATAYUD PEREZ, E., "Sustitución de parte de la cuantía de las multas de tráfico por otras medidas reeducadoras", *XVII Jornadas Nacionales Derecho y Tráfico*. Granada, 2001, pp. 111-126.

(33) Y en ese sentido merecen reproducirse las palabras de CALATAYUD PEREZ, relacionadas con la inaplicación de la anterior regulación de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, "lamento la desidia, no sólo de la Administración Pública, y Penitenciaria, sino también de los operadores jurídicos por su no aplicación real [...] La inaplicación de este Decreto pone de manifiesto la falta de convencimiento de toda la sociedad jurídica en la posibilidad y el deber de reparación real y reinserción de una pena". *Id.* CALATAYUD PEREZ, E., "Sustitución de parte de la cuantía...", *cit.*, p. 122.

(34) Tienen la condición de conductores profesionales según la disposición adicional 3.ª de la LTCVMSV, "a efectos de lo dispuesto en la presente Ley, toda persona provista de la correspondiente autorización administrativa para conducir, cuya actividad laboral principal sea la conducción de vehículos a motor dedicados al transporte de mercancías o de personas, extremo que se acreditará mediante certificación expedida por la empresa para la que ejerza aquella actividad, acompañada de la correspondiente documentación acreditativa de la cotización a la Seguridad Social como trabajador de dicha empresa.

Si se trata de un empresario autónomo, la certificación a que se hace

referencia en el párrafo anterior será sustituida por una declaración del propio empresario".

(35) Acuerdo de Consejo de Ministros de 24 de junio de 2005, para la mejora de las condiciones de transparencia y de competencia en el sector B. Actuaciones del Ministerio de Fomento.  
[...]

5. Mejora de la formación de los profesionales del sector.

Se acelerarán los trabajos para la transposición de la Directiva de formación de conductores profesionales, que debe hacerse antes de septiembre de 2006.

Asimismo, el sector participará en la mejora de los cursos de formación que seguirán siendo objeto de ayudas del Ministerio de Fomento en los términos que se establezcan.

E. Actuaciones del Ministerio del Interior.

1. La normativa que regula el permiso de conducir por puntos se completará, lo antes posible, con la norma que regule la formación de conductores profesionales que el Ministerio de Fomento preparará como transposición de la Directiva 59/2003. La referida norma establecerá que los conductores profesionales podrán recuperar puntos en la forma que se determine y recogerá los criterios de homologación de los cursos y de los centros gestionados por asociaciones profesionales de transporte.

2. Fraccionamiento en períodos de tiempo inferiores a 15 días de las sanciones consistentes en la suspensión del permiso de conducción.

3. Se creará un grupo de trabajo con el Comité Nacional del Transporte por Carretera con el que se llevará a cabo una reunión de consulta y coordinación con carácter previo a la aprobación de la resolución de restricciones a la circulación de cada año y con el que, asimismo, se realizarán reuniones periódicas de seguimiento y análisis de las restricciones en cada momento vigentes para vehículos de transporte de mercancías en general, vehículos especiales y en régimen de transporte especial y vehículos de transporte de mercancías peligrosas, con objeto de conseguir la mayor coordinación de la circulación y tráfico en todo el territorio nacional, a fin de evitar distorsiones de carácter local y autonómico. A tal efecto, se invitará a participar en dicho grupo de trabajo a los responsables de Tráfico del País Vasco y Cataluña, por cuanto se refiere a la coordinación de las competencias que a dichas Comunidades Autónomas incumbe.

Sin perjuicio de lo anterior, se promoverá una reunión con los responsables de Tráfico del País Vasco y de Cataluña para la búsqueda de mejoras y más coordinadas soluciones a las actuales restricciones de tráfico, y se impulsará la homogeneización de las mismas en todo el territorio del Estado para evitar disfunciones, con especial incidencia en los pasos fronterizos.

4. Compromiso de mejorar la calidad en la expedición de las autorizaciones especiales de circulación para el transporte de cargas con masas y dimensiones especiales y excepcionales.

5. Firma antes del 15 de noviembre del protocolo de información recíproca entre la Dirección General de Tráfico y el Comité Nacional del Transporte por Carretera sobre incidencias excepcionales que puedan afectar a la normalidad de la circulación.

6. Creación de una página web especializada para los profesionales del transporte por carretera.

(36) LTCVMSV.

Disposición adicional 8.ª. Cursos para conductores profesionales.

"La realización de cursos de obligado cumplimiento por los conductores profesionales llevará aparejada la recuperación de hasta un máximo de cuatro puntos, en las condiciones que se determinen por Orden del Ministro del Interior. Esta recuperación será compatible con la recuperación de los puntos obtenidos mediante la realización de un curso de sensibilización y reeducación vial."

(37) Artículo 67.1, párrafo segundo, de la LTCVMSV:

"El cumplimiento de la sanción de suspensión de la autorización para conducir podrá realizarse fraccionadamente, a petición del interesado, en períodos que en ningún caso serán inferiores a 15 días naturales. Se podrá establecer un fraccionamiento inferior al antes indicado en el caso de los conductores profesionales, siempre que éstos lo soliciten y el cumplimiento íntegro de la sanción se realice en el plazo de doce meses desde la fecha de la resolución de la suspensión."

(38) Sobre la forma de gestión de esos cursos, *vid.* con más extensión FUERTES LOPEZ, F. J., *El permiso y licencia de conducir por puntos...*, *cit.*, pp. 29-31.

(39) *Id.* en la línea indicada el texto de los artículos sexto y tercero de la Orden INT/2596.



"Sexto. Acreditación de la realización de los cursos de sensibilización y reeducación vial.

Una vez finalizado el curso de sensibilización y reeducación vial, el Director del Centro donde se hubiera realizado comunicará por procedimientos informáticos al Registro de Conductores e Infractores de la Dirección General de Tráfico el resultado obtenido en éste que, si fuera favorable, producirá la recuperación automática de los puntos, cuando se trate del curso a que se refiere el apartado tercero, letra a, de esta Orden, y permitirá al interesado volver a ejercer la actividad de la conducción o, en su caso, acceder a la realización de la prueba a que se hace referencia en el apartado décimo de la presente Orden, en el supuesto de los cursos a que se refiere la letra b del citado apartado tercero.

Asimismo, en el supuesto de que el resultado del curso fuera favorable, el Director del Centro expedirá una certificación conforme a uno de los dos modelos del anexo a la presente Orden, que acreditará la realización y la superación con aprovechamiento del curso. Dicha certificación deberá, además, remitirla a la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente a la provincia donde el Centro tenga su domicilio."

"Tercero. Tipos de cursos.

Los cursos podrán ser de dos tipos:

a) De recuperación parcial de puntos. La realización y superación con aprovechamiento de este curso permitirá al titular de la autorización para conducir la recuperación de un máximo de cuatro puntos, sin que en ningún caso se puedan recuperar más puntos de los que se hubieran perdido.

b) De recuperación del permiso o la licencia de conducción. La realización y superación con aprovechamiento de este curso, y la posterior superación de la prueba de control de conocimientos a que se refiere el apartado décimo de la presente Orden, permitirán la recuperación de un permiso o de una licencia de conducción de la misma clase de la que se fuera titular.

Asimismo, su realización y superación con aprovechamiento permitirá al titular de un permiso o de una licencia de conducción que haya sido condenado por sentencia firme por la comisión de un delito castigado con la privación del derecho a conducir un vehículo a motor o un ciclomotor, volver a ejercer la actividad de la conducción."

(40) También entiende que la "superación de pruebas que reglamentariamente se determinen" ni se requiere en los casos de recuperación parcial de puntos ni en los de condena penal a privación del derecho de conducir, FUERTES LOPEZ, F. J., *El permiso y licencia de conducir por puntos...*, cit., p. 35.

(41) En el mismo sentido, el artículo 60.4, apartado tercero, de la LTCVMSV señala que: "El número de puntos inicialmente asignado al titular de un permiso o licencia de conducción se verá reducido por cada infracción firme en vía administrativa que se le imponga por la comisión de infracciones graves o muy graves que lleven aparejada la pérdida de puntos, de acuerdo con el baremo establecido en el anexo II".

(42) FUERTES LOPEZ, F. J., *El permiso y licencia de conducir por puntos...*, cit., p. 33.

(43) Al respecto el artículo séptimo, párrafo segundo, de la Orden INT/2596 señala que: "la intervención de estas asociaciones deberá circunscribirse a los mismos objetivos que el curso, procurando que lo que se transmita en ellas mantenga la debida coherencia con la filosofía y enfoque de éstos".

(44) Artículo 764.4 de la LECrim:

"4. Se podrá acordar la intervención inmediata del vehículo y la retención del permiso de circulación del mismo, por el tiempo indispensable, cuando fuere necesario practicar alguna investigación en aquél o para asegurar las responsabilidades pecuniarias, en tanto no conste acreditada la solvencia del imputado o del tercero responsable civil.

También podrá acordarse la intervención del permiso de conducción requiriendo al imputado para que se abstenga de conducir vehículos de motor, en tanto subsista la medida, con la prevención de lo dispuesto en el artículo 556 del Código Penal.

Las medidas anteriores, una vez adoptadas, llevarán consigo la retirada de los documentos respectivos y su comunicación a los organismos administrativos correspondientes."

En el mismo sentido, el artículo 71 bis de la LTCVMSV.

(45) Anexo I de la Orden INT/3764/2004, de 11 de noviembre, por la que se adecúan los ficheros informáticos del Ministerio del Interior que contienen datos de carácter personal a la Ley Orgánica 15/1999.

En él se incluye como fichero de nueva creación.

Nombre del fichero: Registro central de infractores.

Finalidad: Registro de infractores en materia de tráfico.

Usos previstos: Gestión de las competencias propias, calificación de

expedientes sancionadores teniendo en cuenta los antecedentes de sanciones firmes graves o muy graves durante el período legalmente establecido.

Personas o colectivos de los que se obtienen los datos o que resulten obligados a suministrarlos: Titulares de permisos o licencias de conducción que sean sancionados por resolución firme por la comisión de infracciones contempladas en la normativa de seguridad vial.

Procedimiento de recogida de los datos: Transmisión por las propias unidades del organismo, al amparo de lo establecido en el artículo 82 del Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

Estructura básica del fichero y descripción de los datos recogidos: al amparo de lo establecido en el artículo 82 del Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, sanciones firmes graves y muy graves, por infracciones contempladas en la Ley de Seguridad Vial, resueltas por autoridad gubernativa, Servicio Catalán de Tráfico, Dirección de Tráfico del Gobierno Vasco y Ayuntamientos: identificación del expediente, datos del infractor (DNI o NIE, nombre y apellidos, fecha de nacimiento), precepto infringido, calificación de la sanción, autoridad sancionadora, fecha infracción y fecha de la resolución sancionadora.

Cesiones de datos previstas: Servicio Catalán de Tráfico, Dirección de Tráfico del Gobierno Vasco y Ayuntamientos, en ejercicio de competencias en la misma materia al amparo de lo establecido en el artículo 21 de la Ley Orgánica 15/1999, Defensor del Pueblo, Ministerio Fiscal, Tribunales y Tribunal de Cuentas.

Organo responsable del fichero: Dirección General de Tráfico.

Organo ante el que puede ejercitarse los derechos de rectificación, cancelación y oposición: Dirección General de Tráfico, calle Josefa Valcárcel 28, 28071 Madrid.

Medidas de seguridad: Nivel medio.

(46) Anexo II de la Orden INT/3764/2004, de 11 de noviembre, por la que se adecúan los ficheros informáticos del Ministerio del Interior que contienen datos de carácter personal a la Ley Orgánica 15/1999.

En él se somete a la LOPDCP los siguientes ficheros:

Dirección General de Tráfico.

65. Nombre del fichero: Personas.

Finalidad: Registro central de conductores e infractores. Registro de titulares de vehículos, complementario del registro de vehículos, y de profesionales de la enseñanza de la conducción.

Usos previstos: Gestión de competencias propias. Estadísticas internas y públicas. Uso resultante de determinados acuerdos judiciales o requerimientos de autoridad policial o tributaria.

Personas o colectivos de los que se obtienen los datos o que resulten obligados a suministrarlos: Titulares de vehículos, aspirantes y titulares de permisos y licencias para conducir, aspirantes y titulares de autorizaciones para ejercer profesionalmente la enseñanza de la conducción.

Procedimiento de recogida de los datos: Impresos cumplimentados por los propios interesados, transmisión electrónica y fuentes accesibles al público.

Estructura básica del fichero y descripción de los datos recogidos: Al amparo del artículo 82 del Texto Refundido de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, artículo 2 del Reglamento General de Vehículos, aprobado por Real Decreto 2822/1998, artículo 84 y siguientes del Reglamento General de Conductores, aprobado por Real Decreto 772/1997, y artículo 4 y siguientes del Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores de vehículos a motor, aprobado por Real Decreto 1753/1984, comprende datos de personas titulares de vehículos, permisos y licencias de conducción, profesionales de la enseñanza de la conducción, aspirantes a la obtención de autorizaciones expedidas por la Dirección General de Tráfico; nombre y apellidos, fecha de nacimiento, sexo, clases de permisos y licencias de conducción de las que sea titular e historial, condiciones restrictivas, por ejemplo si requiere el uso de lentes, incidencias denegatorias o informativas, suspensiones de permisos, dirección postal y otras circunstancias de interés.

Cesiones de datos previstas: Interesados legítimos, Administración Tributaria, Administración de la Seguridad Social, Ayuntamientos, Diputaciones y Cabildos, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Juzgados, Defensor del Pueblo, Ministerio Fiscal, Tribunales, Tribunal de Cuentas y otras Administraciones públicas para el ejercicio de competencias en la materia al amparo del artículo 21.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de protección de datos de carácter personal.



Organo responsable del fichero: Dirección General de Tráfico, calle Josefa Valcárcel, 28, 28071 Madrid.

Medidas de seguridad: Nivel alto.

(47) Ampliamente sobre el significado del sistema del permiso de conducir por puntos, *vid.* FUERTES LOPEZ, F. J., *El permiso y licencia de conducir por puntos...*, cit., 19, cuando afirma: "puntos, que al perderse por la comisión de determinadas (que no todas) infracciones graves y muy graves, establecen un baremo objetivo en cuanto a lo que debe entenderse por un buen conductor y lo que no debe entenderse por tal, puesto que la pérdida (y recuperación de puntos) se une a determinadas conductas (con la pérdida de más o menos puntos) y los periodos de tiempo (y formas o instrumentos) que se establecen para su recuperación, con lo que en realidad, lo que se está objetivando es el estándar de tolerancia, la frontera, entre el infractor (margen de tolerancia) que podríamos calificar como ocasional y el que podríamos denominar como habitual (reincidente o multirreincidente)".

(48) A favor de considerar la pérdida de puntos como una auténtica sanción, pues pese a que la ley no la defina expresamente como tal, su naturaleza es punitiva. *Vel.* GRACIANO REGALADO, J. C., "Permiso y licencia de conducir por puntos; un análisis". *La Ley*, núm. 6579, de 27 de octubre de 2006, p. 16, en consecuencia reclama la posibilidad de que se establezcan instrumentos legales adecuados para poder recurrir autóno-

mamente contra la detracción de puntos, más allá de los recursos establecidos contra las sanciones administrativas cuya imposición lleva aparejada automáticamente la pérdida de una determinada cantidad de puntos.

(49) Sobre la necesidad de disponer un sistema de reciclaje de los conocimientos de los conductores, *vid.* MONTORO GONZALEZ, L., y TOLEDO CASTILLO, F., "Seguridad vial...", cit., p. 16.

(50) Sobre los límites de la eficacia de la multa en el marco de esta clase de comportamientos, MONTORO GONZALEZ, L., y TOLEDO CASTILLO, F., "Seguridad vial...", cit., pp. 12-13.

(51) En ese sentido, FUERTES LOPEZ, F. J., *El permiso y licencia de conducir por puntos...*, cit., p. 33, quien afirma la conveniencia de reformar el Código Penal en la línea de mencionar expresamente la realización de esos cursos, completando así la coordinación necesaria con el contenido de la Disposición adicional 13 de la LTCVMSV.

(52) Ampliamente sobre ese proceso, *vid.* MONTORO, L.; CARBONELL, E.; DURAN, R.; ANXO LOPEZ; LLOBREGAT C.; SANCHEZ, F., y SOLER, J., "Pasado, presente y futuro de la Psicología y la Seguridad Vial en España: el reto de los años noventa". *Papeles del Psicólogo. Revista Oficial del Colegio de Psicólogos*, 2.ª época, núm. 49, 1991, pp. 26-27.

(53) MONTORO GONZALEZ, L., y TOLEDO CASTILLO, F., "Seguridad vial...", cit., p. 16.



# **REFLEXIONES SOBRE ASPECTOS LEGALES, ETICOS Y DEONTOLOGICOS EN LA TRANSMISION DE NOTICIAS EN LAS OFICINAS DE COMUNICACION DE LA GUARDIA CIVIL**

**ANGEL YUSTE BARRANQUERO**

Cabo primero de la Guardia Civil  
Licenciado en Derecho

## **INTRODUCCION**

Es común en algunas profesiones establecer unas pautas de comportamiento generales a todos sus integrantes y que se va asentado en el colectivo a lo largo del tiempo. En algunos casos, son asumidas por la repetición sin reflejo escrito y por la libre voluntad de sus integrantes. En el ejercicio profesional de determinados campos de actividad; ejercicio de la medicina, abogacía y en concreto como el periodismo, esas reglas de actuación se plasman en códigos deontológicos. Los que recogen unas normas y criterios morales que exigen a sus destinatarios la asimilación desde un punto de vista ético, aunque su incumplimiento no suponga una sanción, es decir, aunque no exista un instrumento coercitivo que obligue a sus destinatarios. No obstante, en múltiples ocasiones pueden llegar a formar parte del derecho aplicable a ese ámbito. Mientras esto no ocurra, no obstante, esa forma de proceder libremente aceptada se refleja en una manera moral de entender el ejercicio de la actividad profesional.

No cabe duda que la Guardia Civil desde su creación está impregnada de "valores morales" que definió su fundador el Duque de Ahumada y plasmó en la Cartilla del Guardia Civil. En la actualidad, principios como honor, espíritu de servicio, atención al ciudadano, sacrificio, corrección en las formas, lealtad, etcétera, son plenamente exigibles y sin que ello suponga renunciar a la modernidad. Principios éticos que son extensibles a los múltiples cometidos que desarrollan los integrantes de la Institución, modulando su conte-



nido, dentro del ejercicio propio de cada especialidad funcional o campo de actividad.

Dentro de la Guardia Civil se ha establecido una estructura que facilita a los medios de comunicación aquellas noticias que sean de interés público. Esta misión como todos conocemos corresponde a la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales (ORIS) (1), la que como órgano central establece la política de comunicación dentro del Cuerpo, además de las Oficinas Periféricas de Comunicación (OPC) en las Comandancias, Zonas y especialidades (en estos últimos casos donde se hayan creado), que desarrollan la organización periférica.

Es ilustrativo que dentro de la Orden General del Cuerpo que regula las Oficinas Periféricas (2) de Comunicación y dentro de sus funciones, se determine que la difusión de las noticias debe realizarse con *rigor* y la mejor *documentación* de las mismas. Nos encontramos con una primera exigencia deontológica común a todos los profesionales en ese ámbito.

Esta necesidad no sólo es propia de nuestro ordenamiento interno, sino incluso tiene su plasmación en otros textos internacionales como la Recomendación (3) que aprueba el *Código Europeo de Ética de la Policía*, que preceptúa en el apartado 19 que los *servicios de policía deben estar dispuestos a proporcionar a los ciudadanos informaciones objetivas sobre sus actividades, sin desvelar por ello informaciones confidenciales. Deben elaborarse líneas directrices profesionales que rijan las relaciones con los medios de comunicación.*

Ahora bien, no podemos obviar que el mayor número de noticias difundidas por las oficinas de comunicación de los cuerpos policiales están relacionadas con informaciones que se pueden incluir en la sección de sucesos (en algunos medios se ha eliminado esta típica sección y se le denomina "sociedad" o nombres similares). En general la actividad informativa desde un Cuerpo Policial se centra en las informaciones de detenciones relacionadas con hechos delictivos y en ocasiones sucesos catastróficos.

Estas noticias llevan implícitamente una serie de características propias de enorme trascendencia por los intereses que están en

juego, ya que el incumplimiento de normas legales o deontológicas conduce a que se pueda lesionar el derecho al honor o a la imagen de los involucrados.

Debemos tener presente que en los arrestos policiales no tenemos una culpabilidad declarada. Dicho esto, trasladamos la imputación de la comisión de hechos delictivos con el carácter de presunción en su autoría. Además este tipo de informaciones deben estar carentes de juicios de valor, de opiniones, se circunscriben al género puro de la información (4). Sin embargo, en ocasiones, el receptor no distingue esa premisa, dando por sentada la culpabilidad del detenido, (5) o bien el propio redactor introduce elementos narrativos que se apartan del requisito de la información veraz y relevancia pública. En otras ocasiones se introducen elementos de opinión ajenos a la forma de proceder en el tratamiento de la noticia como género periodístico.

Y no sólo la presunción de inocencia de los detenidos, sino también los múltiples derechos en juego del que son titulares las víctimas, los menores involucrados, las mujeres que sufren violencia de género, los ciudadanos afectados por catástrofes, los nombres empresariales ligados al suceso, etc.

Ello determina una doble exigencia de los componentes de la Guardia Civil involucrados en la función informativa, los que deben tener en cuenta criterios legales y deontológicos en la forma de afrontar la redacción de informaciones donde estén en juego hipotéticas lesiones de los derechos de las personas.

## LA EXIGENCIA DE LA ETICA PROFESIONAL EN LAS OFICINAS DE COMUNICACION INSTITUCIONALES

Las reglas legales y premisas deontológicas son criterios que deben estar presentes en el ejercicio profesional de la transmisión de información y ejercicio de la actividad periodística, donde incluimos al personal del Cuerpo, así como desde el seno de las Administraciones públicas los gabinetes de comunicación ejercen su labor bajo diferentes nomenclaturas.

La *Deontología* hace referencia a la ciencia del deber o de los deberes, etimológicamente



proviene del griego: *deon*, *deontos* que significa: obligación, deber. Expresa conocimiento, estudio, lo debido y necesario. Deontología, por tanto, es para Jean-Louis Hébarre "el conjunto de reglas de carácter ético que una profesión se da a sí misma y que sus miembros deben respetar". Aplicados al ejercicio del informador será ese conjunto de principios éticos asumidos teniendo presente el deber de responsabilidad social de esa labor.

Esas normas pueden encontrar su refrendo posterior en textos legales cuyo incumplimiento acarrear consecuencias jurídicas, o bien pasan a formar parte de una ética común y mayoritaria que sus miembros cumplirán de forma espontánea y repetitiva.

El conocimiento de normas legales y criterios deontológicos aplicables en este tipo de informaciones permitirá a los integrantes de las oficinas de comunicación de la Guardia Civil (Oficina de Relaciones Informativas y Sociales como órgano central y las Oficinas Periféricas de Comunicación), y en general a los que en un momento puntual dentro del Cuerpo deban de trasladar noticias de estas características, el tener unas pautas que permitan un tratamiento adecuado de los hechos que se difundan, evitando que una deficiente utilización lesione gratuitamente el honor o la imagen de las personas afectadas, cumpliendo el deber de rigor y documentación que nos exige la Orden General del Cuerpo ya comentada y que deberá concretarse como luego veremos en una información adjetivada por las características intrínsecas de interés público y veracidad.

Debe tenerse presente el carácter oficial que supone emitir una información desde una oficina institucional integrada en un organismo público. Implica reforzar los mecanismos que permitan evitar, o minimizar en su defecto, hipotéticas lesiones al derecho al honor o propia imagen de todos los involucrados en el suceso difundido. Los poderes públicos son los primeros llamados a tutelar las libertades y derechos de los ciudadanos plasmados en las leyes, evitando trasladar a los medios de comunicación (y posterior difusión por parte de éstos) noticias que generen perjuicios añadidos y gratuitos de los involucrados.

Es más, de la simple lectura de la mayoría de los códigos deontológicos publicados, li-

bros de estilo, normas de redacción, etc., se observa como la generalidad de preceptos, reglas y recomendaciones van destinadas al tratamiento de este tipo de informaciones.

Las noticias sobre sucesos, como se dejó sentado anteriormente, se incluyen dentro del género periodístico de la información (6), al transmitir datos o hechos concretos de interés para el público, donde no tienen cabida las opiniones personales del redactor ni juicios de valor.

Recordamos que existe una clara distinción entre pensamientos, ideas y opiniones (7) (libertad de expresión) y comunicación informativa de hechos, de otro, que tiene decisiva importancia a la hora de determinar la legitimidad del ejercicio de esas libertades, pues mientras los hechos son susceptibles de prueba, las opiniones o juicios de valor, por su naturaleza abstracta, no se prestan a una demostración de exactitud (8), y ello hace que a quien ejercita la libertad de expresión no le sea exigible la prueba de la verdad o diligencia en su averiguación, que sin embargo sí condiciona al ejercicio de la libertad de información del artículo 20, apartado d) (9), al que se le añade el adjetivo veraz.

Se establece, como primera premisa, que las notas o comunicados remitidos de forma oficial y en general todas nuestras intervenciones públicas (y en concreto en el género informativo) deben cumplir dos condiciones básicas:

Por un lado la *relevancia pública de la información*.

Este requisito deriva tanto del contenido como de la finalidad misma del derecho reconocido en el artículo 20.1.d) CE.

Como dice el Tribunal Constitucional (en lo sucesivo TC), *la difusión de una nota de prensa por los responsables de la seguridad pública constituye una manifestación del derecho a recibir información, en cuanto facilita la difusión y recepción de información veraz (...), en el propio artículo 20.1.d) de la Constitución cabe fundar una actividad informativa, respetuosa con la veracidad, que incida en el honor, crédito o consideración de aquellos a que la información se refiere; la tesis contraria de que no cabe tal tipo de actuación que pueda afec-*



tar al derecho al honor, sería atribuir a éste un carácter ilimitado que no tiene. Teniendo relevancia pública la información, aunque se refiere a hechos susceptibles de diversa ponderación desde la perspectiva de la sensibilidad personal, hemos de comprobar si la misma puede ser considerada, desde la perspectiva del artículo 20 CE, como una información veraz (STC 178/1993).

Ahora bien, el derecho a comunicar o recibir libremente información no es absoluto (STC 254/1988), su ejercicio se justifica en atención de la relevancia social de aquello que se comunica y recibe para contribuir a la formación de la voluntad pública. El elemento decisivo para la información no puede ser otro que:

La trascendencia pública de una persona o del propio hecho en el que éste se ve involucrado. Estos elementos convierten a la noticia de general interés, y en estos casos el derecho a la información prevalecerá en caso de colisión con el derecho al honor, pues su difusión contribuirá a la función institucional que cumple en la sociedad democrática la transmisión de información como verdadero servicio público.

Y por otro la *veracidad de la información*.

Entendida como búsqueda de una adecuación a la realidad de los hechos transmitidos (*rigor* dice la Orden General de creación de las Oficinas Periféricas de Comunicación). Un deber de consulta y diligencia profesional tendente a garantizar la fiabilidad de lo informado.

El deber de veracidad tiene un doble enfoque legal/deontológico. Martínez Albertos (10) pone el acento en que *la exigencia de la objetividad supone la obligación subjetiva de esforzarse en el estudio más completo posible de todos los factores que concurren en el hecho que se transmite*. Otros autores, como Luka Brajnovic, abordan el tema bajo lo que él llama *realidad objetiva* (11), que es la meta que debe buscar el informador. Adhesión a la realidad objetiva (establece el Código Internacional de Ética Periodística de la UNESCO) como *tarea primordial del periodista es la de servir el derecho a una información verídica y auténtica por la adhesión honesta a la realidad objetiva, situando conscientemente los hechos en su contexto adecuado*.

Debemos tener presente que al transmitir una información desde una oficina institucional (fuente pública y dotada de máxima credibilidad) conlleva que la ponderación o diligencia del profesional de contrastar la información se diluye en el informador o medio que la recibe. Ello por las propias características de la fuente, dotada de unas características objetivas que la hacen fidedigna, seria y fiable, lo que refuerza la responsabilidad de nuestra labor profesional. Máxime en la Guardia Civil, donde desde su creación y como se comentó en un inicio, se ha transmitido a la sociedad a la que se sirve unos valores éticos que impregnan todos los cometidos encomendados (seriedad, rigor profesional, etc.). Lo que conduce a que principios propios de la actividad profesional del periodista: objetividad, veracidad, función social, servicio a la sociedad, etc., sean asumidos por los componentes del Cuerpo que desarrollan esta función comunicativa de forma plena, como principios básicos de actuación y que se adicionan a los propios.

## CRITERIOS DEONTOLÓGICOS QUE SE PROPONEN Y LEGALES ESTABLECIDOS

Analizados todos los aspectos anteriores, se propone, como objeto específico del trabajo, una serie de pautas y criterios que deben ser tenidos en cuenta en el desarrollo de la transmisión de este tipo de informaciones. Por un lado: criterios legales que devienen de una norma positiva. Por otro, deontológicos: que suponen un criterio de moderación y hacer profesional que nos marcará unas pautas en el trabajo diario, introduciendo valores éticos y morales en nuestro ejercicio profesional.

Se trata por tanto de establecer unos criterios generales unificadores y de autocontrol que marquen las pautas en el tratamiento de la información. Los propuestos no agotan la materia, y en algunos casos se pudiera discutir su fundamento admitiendo otros puntos de vista también lícitos.

1. En las informaciones el hecho debe existir y no puede ser presunto. Este último término se emplea para referirse a la autoría (no



ha sido juzgado), pero no puede estar presente en toda la información que se transmite. Como ejemplo, en algunas informaciones se utiliza el término presunto, incluso para referirse a un fallecido. Poca información se trasladaría si todo es presunto y no hay nada de certeza. Es un criterio por tanto profesional ya que hablamos de hechos veraces dentro del género de la información.

2. Cuando se informe sobre detenciones, heridos o fallecidos en supuestos catastróficos, se debe respetar el honor e imagen de todos los involucrados en el suceso. Hay una regla de evitar los nombres completos, a lo sumo trasladar sus iniciales, sin introducir elementos narrativos ajenos a los hechos que permitan identificarlos por terceras personas que están fuera de su círculo social. Regla que podría tener sus excepciones en situaciones concretas, bien por el carácter de personaje público o en hechos de gran trascendencia.

3. Las personas jurídicas (sociedades, empresas) y nombres de establecimientos, aunque no tengan honor en sentido estricto del término, su identificación o vinculación a actividades ilícitas o catastróficas será siempre de utilización restrictiva, pues su relación con el hecho puede generar un daño a su actividad comercial difícil de reparar.

4. Correlativo con los apartados anteriores debe protegerse con un cuidado exquisito la identidad de la víctima u ofendido por el delito o hecho catastrófico (12). Normalmente su identidad no añade nada nuevo al elemento noticioso que estamos transmitiendo. Este deber de cautela se refuerza y debe tornarse imperativo en tres casos:

a) Cuando se trate de delitos contra la libertad sexual (abusos o agresiones sexuales), ya que este tipo de noticias suelen llevar consigo unos componentes morbosos que aconsejan que su tratamiento sea lo más discreto posible, información impersonal y con omisión de tratamiento gráfico y siempre sin excesivos detalles en la narración de los hechos.

b) En los casos que los sujetos pasivos o activos del delito sean menores de edad (13).

c) En los supuestos de violencia de género tal y como se expondrá en el apartado siguiente.

5. En las informaciones que traslademos sobre *violencia de género* deben tenerse en cuenta los criterios:

a) Legales: Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, donde en su artículo 14 se establece: *Los medios de comunicación fomentarán la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombre y mujer, evitando toda discriminación entre ellos. La difusión de informaciones relativas a la violencia sobre la mujer garantizará, con la correspondiente objetividad informativa, la defensa de los derechos humanos, la libertad y dignidad de las mujeres víctimas de violencia y de sus hijos. En particular, se tendrá especial cuidado en el tratamiento gráfico de las informaciones.*

b) Deontológicos (14): En este tipo de informaciones los medios recurren constantemente a estereotipos para explicar la violencia de género por parte de los hombres: alcoholismo, celos, estrés, etc., elementos que debemos evitar. A efectos prácticos se resumen en el decálogo del estudio de Pilar Díez (15):

1. Evitar los modelos de mujer que lesionen su dignidad.

2. Los malos tratos contra las mujeres atentan contra los derechos humanos.

3. No confundir el morbo con el interés social.

4. La violencia contra las mujeres no es un suceso, ni una noticia convencional.

5. No todas las fuentes informativas son fiables.

6. Dar información útil, asesorarse previamente.

7. Identificar la figura del agresor, respetar la dignidad de la víctima.

8. La imagen no lo es todo, no caer en el amarillismo.

9. Las cifras pueden referirse a distintas realidades: informarse y explicar.

10. Los estereotipos y los tópicos frivolan y banalizan.

6. Por regla general no se debe facilitar información sobre suicidios. Dicen los psicólo-



gos que genera un efecto multiplicador en personas con tendencias suicidas. Proposición deontológica, plasmada en la mayoría de libros de estilo de los principales diarios.

7. Se deberá ser respetuoso con las etnias, razas, creencias e ideologías (16). En general, la nacionalidad de los delincuentes no debe ser objeto informativo, ya que asociar lugares de nacimiento a hechos delictivos puede generar xenofobia. La nacionalidad será relevante en algunos supuestos concretos, pero nunca con criterio general. Además se evitarán los estereotipos asociados a las etnias y razas. (Esta última prescripción es recogida en el Código de la FAPE) (17).

8. Lo ideal en este tipo de información sería el ejercicio de lo que se define como el *reportaje neutral*: considerado como una obligación, sin añadir apostillas o consideraciones personales. Dentro del género periodístico de los sucesos nos debemos de circunscribir a hechos, omitiendo juicios de valor. No obstante, los teóricos de la información discuten sobre si es posible la existencia del reportaje neutral, ya que incluso en la composición misma de la unidad mínima de información, como es la oración, se incorporan *puntos de vistas* implícitos.

Pero aun así, la emisión de noticias debe realizarse con veracidad y rigor, a través de las actividades verificadoras y con las comprobaciones oportunas, siendo imparciales en la exposición, descripción y narración de los mismos. Los rumores no deben confundirse con las noticias.

Los titulares y enunciados de las noticias deben subrayar lo más fielmente posible el contenido de los hechos y datos (18).

No se debe mentir de forma deliberada; si no se puede aportar datos, se hará saber al requirente. La pérdida de credibilidad de un informador supone el máximo desprestigio profesional.

Debemos desterrar la idea que se trata de *vender un producto*, bajo esa óptica caeríamos constantemente en exposiciones de hechos magnificadas, parciales en cuanto a su contenido, etc. Nuestra labor es transmitir información y ello conlleva las características ya mencionadas. La noticia no debe confundirse con la publicidad. Aun siendo gabinetes institucionales en los que están implícitos la considera-

ción de fuente interesada, los hechos que se trasladen serán veraces.

Por ello asumimos lo preceptuado en el Código Internacional de Ética Periodística de la UNESCO, donde se establece que *la información en periodismo se entiende como bien social y no como un producto, lo que significa que el periodista comparte la responsabilidad de la información transmitida y es, por tanto, responsable, no solamente ante quienes controlan los medios, sino principalmente ante el público, incluyendo variados intereses sociales. La responsabilidad social del periodista requiere que él o ella actúen, bajo todas las circunstancias, en conformidad con los principios de la ética profesional.*

9. Cuando se transmitan informaciones relativas al tráfico de drogas no se deben introducir datos sobre componentes utilizados para la fabricación si son drogas de diseño. Como regla general, no se debe introducir el precio de la dosis o el gramo, ya que puede favorecer el tráfico por otras personas que deduzcan los enormes beneficios de esta actividad ilícita, se puede sustituir por las dosis que constituye el alijo, siempre nos dará criterio de magnitud. Con este criterio se pronuncia el Plan Nacional sobre Drogas cuando analiza las relaciones con los medios de comunicación, destacando que la información que se transmita debe tender a asegurar la credibilidad y confianza en los poderes públicos y en especial en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, evitando el sensacionalismo.

10. Se deberán evitar, con carácter general, hacerse eco de las amenazas de bomba, pues sus autores sólo buscan crear alarma social y si esta información es recogida por los medios de comunicación puede crear un efecto multiplicador. En concreto, la Instrucción 4/1996, de 26 de julio, de la Secretaría de Estado, que determina que *en los casos en que la amenaza haya resultado ser falsa, se tratará de minimizar la importancia del suceso, no facilitando información si éste no hubiese trascendido, o limitándola a una escueta nota escrita cuando hubiera trascendido. Igual comportamiento se observará en los casos de desactivación o explosión de pequeños artefactos que no hayan causado daños, o éstos sean inapreciables, siempre que no concurran elementos que permitan presumir que la autoría*



corresponde a una banda terrorista y el hecho alarmase a la ciudadanía. También hay que tener en cuenta el no facilitar datos sobre composición de los artefactos explosivos. En este sentido también se pronuncia la Jefatura del Servicio de Desactivación de Explosivos, quien establece cautelas a la hora de facilitar datos sobre el particular.

11. Debe advertirse que aun existiendo una relevancia e interés público en la información sobre sucesos catastróficos o en investigaciones policiales, no suele reputarse como idóneo, en la inmensa mayoría de los supuestos, trasladar la imagen de las víctimas o detenidos por los gabinetes de comunicación institucionales, pues en caso de una hipotética demanda puede que no se estime necesaria o proporcionada para alcanzar fines como transmitir tranquilidad a la población, eficacia policial, etc.

Ello no quiere decir que no se pueda difundir la escena del lugar de los hechos y demás grabaciones con la simple cautela que eviten la imagen –rostros– de las víctimas o personas detenidas (salvo en los supuestos muy graves y bajo las anteriores valoraciones, en aquellas circunstancias que la captación y difusión de la imagen de una persona resulta admisible cuando su propia y previa conducta o las circunstancias en que se encuentra inmerso justifiquen el descenso de las barreras de reserva para que prevalezca el interés público o ajeno que pueda colisionar con aquél). En este supuesto estamos hablando del derecho a la propia imagen con autonomía propia respecto al derecho al honor.

12. Cuando se informe sobre procedimientos penales se deben evitar juicios paralelos. El informador no puede prejuzgar el hecho estableciendo condenas anticipadas.

13. En especial (relacionado con el apartado anterior), se puede tener presente las prescripciones que establece el Protocolo de la Comunicación de la Justicia (19), dentro de las diferentes fases procesales de la jurisdicción penal (la fase de instrucción y la fase del juicio oral), llegando a establecer:

*La fase de instrucción se rige por el secreto sumarial, pero es posible facilitar información a los periodistas que no afecte a la investigación. Podrá ser considerada a título de ejem-*

*plo, siempre que no comprometa la investigación y con autorización del juez de instrucción, la siguiente:*

1. *El número y la identidad de los imputados y/o detenidos que han prestado declaración ante el juez y los motivos de la detención, con una sucinta descripción de los hechos o de los indicios del delito.*
2. *Situación procesal acordada: libertad provisional –con o sin fianza–, prisión provisional, etcétera.*
3. *Los presuntos delitos por los que se abre la causa.*
4. *El número de testigos que han declarado.*
5. *Qué pruebas periciales se han realizado.*
6. *Qué diligencias de investigación se han practicado.*
7. *La evolución en las distintas fases procesales.*

*Podrán hacerse públicos igualmente autos dictados en la fase de instrucción como los de admisión o inadmisión a trámite, prisión, estimación de pruebas, procesamiento, informes periciales forenses así como resoluciones sobre recusaciones y recursos.*

*Acabada la fase de instrucción no existe ningún impedimento para facilitar el auto de apertura del juicio oral.*

*Los Gabinetes de Comunicación también podrán facilitar los escritos de calificación del Ministerio Fiscal.*

*La experiencia acuñada demuestra que esta información oficial, que no quebranta ningún secreto sumarial, se agradece enormemente por parte de los periodistas y contribuye a trasladar a la ciudadanía la imagen de transparencia por la que trabajamos.*

*Al acabar la fase del juicio oral, una vez que los Magistrados han dictado las sentencias y las han firmado, éstas se convierten en documentos públicos y se facilitarán en su totalidad a los medios de comunicación, una vez que ya estén a disposición de las partes.*

*Esta regla general tiene su excepción en algunos casos, como las sentencias referidas a menores y a las relaciones familiares, de los que se eliminarán los datos personales de los afectados y aquellos otros que puedan identificarlos antes de facilitarlas a la prensa.*



Otra cuestión, no menos relevante, es la figura y el alcance del "Secreto Sumario". El artículo 301 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece *"que las diligencias del sumario serán secretas hasta que se abra el juicio oral, con las excepciones determinadas en la presente Ley"*. Este artículo proviene de la decimonónica redacción de la norma en la que todavía predominaba el llamado, en términos procesales, principio inquisitivo. Al contrario del principio contradictorio.

Por otra parte se debe traer a colación, para la correcta interpretación de este artículo, dos normas de rango superior como son los artículos 120.1 de la CE y 229 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que restringen el carácter secreto de las diligencias a categoría de excepción.

El Tribunal Constitucional, en varias sentencias, cuando analiza la colisión entre el derecho a la información y a un proceso público en contra del secreto del sumario, dice:

*"El secreto del sumario no quiere decir ni significa, en modo alguno, que uno o varios elementos de la realidad social sean arrebatados a la libertad de información, en el doble sentido de derecho a informarse y derecho a informar, con el único argumento de que sobre aquellos elementos están en curso unas determinadas diligencias sumariales."*

El TC también, cuando analiza el secreto del sumario, distingue entre un secreto del sumario de primer grado o genérico (el del artículo 301 LECrim) y un secreto de segundo grado, el del artículo 302, párrafo segundo, en el que se determina una medida excepcional, la calificación de secreto incluso para las partes.

Por ello lo que el secreto del sumario persigue es una segura persecución y reprensión del delito, en estos casos y para este fin es constitucional una restricción a la libertad de información, pero siempre y cuando lo que se quiere difundir haya sido obtenido ilegítimamente, quebrantando el secreto mismo del sumario, pero la figura del secreto del sumario no autoriza a excluir elementos de la realidad social.

Por consiguiente, aquellos datos a los que no se tiene acceso legítimo no podrán ser objeto de difusión, implicando un límite al

derecho a informar, pero sólo en la medida de que aquello que se quiera comunicar o difundir haya sido obtenido ilegítimamente, en la medida de lo que la ley procesal (art. 301) denomina "revelaciones indebidas".

*En síntesis lo que debe ser resguardado es todo aquello que pueda perjudicar el éxito de la investigación o afectar a la intimidad o seguridad de las personas.* Todo ello conduce a que por parte de los informadores no se sacrifique tal figura, si bien condicionará en todos los supuestos las informaciones que transmitamos.

14. La influencia de los medios de comunicación en la percepción de la realidad criminal y el concepto de inseguridad ciudadana. Como dice el Doctor de Derecho Penal Juan L. Fuentes, en su trabajo "Los Medios de Comunicación y el Derecho Penal" (20), *"los medios de comunicación ejercen cierta influencia en la percepción por parte de los ciudadanos de la realidad criminal, principalmente en el plano cognitivo: la presentación de una imagen distorsionada de la realidad criminal puede favorecer la aparición de errores cognitivos y desde luego potenciar otros preexistentes. Por ejemplo, puede fomentar una percepción más alta que la real de la probabilidad de ser víctima del delito, así como incrementar la estimación de la gravedad de la delincuencia como problema estructural."*

*La forma de presentación de la realidad criminal distorsionada (especialmente la narración dramática de hechos violentos y próximos) podría igualmente conducir a favorecer el desarrollo o el refuerzo de reacciones de miedo frente a las formas de aparición del delito o a contribuir a la aparición de inquietud por la delincuencia como cuestión relevante en el ámbito personal y social, y de insatisfacción sobre el modo y forma cómo estatalmente se hace frente a este problema"*. Resulta paradójico que si se pregunta en las zonas rurales (donde la comisión de hechos delictivos es de escasa incidencia) sobre su percepción personal en cuanto a los niveles de seguridad, una gran mayoría nos manifestarán su temor por la delincuencia. Tenemos que tener por tanto presente la repercusión social que puede tener nuestra labor informativa y generar confianza y sensación de seguridad en la ciudadanía.

15. Si se informara de sucesos sobre se-



cuestros, debe primar por encima de todo el garantizar la integridad del secuestrado, por ello se evitará cualquier información que pudiera poner en peligro la vida de la víctima, se corriera el riesgo de entorpecer la liberación del secuestrado o del rehén, o se entorpeciera la labor de los investigadores. Y en todos los casos generara un sufrimiento añadido a sus familiares. En suma, la información no puede poner el peligro la vida de una persona.

16. En noticias relacionadas sobre terrorismo debe ser encarado con el máximo de atención y siempre por la Oficina de Relaciones Sociales del Ministerio del Interior o quien este órgano disponga (norma interna de obligado cumplimiento). En estos casos se debe distinguir con toda precisión qué es noticia y qué es propaganda. Esa precaución se basa en la certeza de que el terrorismo es en primer lugar un fenómeno de comunicación. Lo que pretenden los grupos que cultivan esa forma de violencia es lograr no la toma del poder, sino un miedo paralizante en vastos sectores de la sociedad.

17. Siempre que hayan participado otros cuerpos policiales u organismos en el servicio que transmitimos no debe ser omitida su actuación. Ello generará malestar en el seno de la institución suprimida además de transmitir una información incompleta. Por otro lado se deberá (en la medida de lo posible) reconocer la labor de la unidad que ha intervenido, lo que introduce un elemento motivador, si bien tampoco se debe caer en un particularismo de unidades y siglas. Lo importante y relevante es que se difunda una buena imagen de la Guardia Civil en cuanto colectivo.

Correlativo con el párrafo anterior se deberá tener presente el no difundir información sin autorización previa si el servicio es coordinado por el Gabinete de Acción Concertada de la Secretaría de Estado de Seguridad, y según las órdenes internas.

18. El soporte videográfico es información. Ello determina que no deberá alterarse las imágenes que difundamos de tal manera que resulte afectado su contenido. Si son de archivo deberá hacerse saber este carácter.

19. Desde las oficinas de comunicación de la Guardia Civil se debe fomentar la reputación del Cuerpo y valores propios como: disponibilidad permanente, sacrificio, servicio al ciuda-

dano y todos aquellos inherentes a nuestra profesión.

20. Si se hace necesario rectificar una información se hará sin demora (21), ello aumentará nuestra rigurosidad, búsqueda de la veracidad, dotando a las oficinas de comunicación de prestigio, y por extensión del Cuerpo. Se deben evitar las réplicas a los artículos de opinión. Debemos tener presente que en cuanto Institución pública estaremos sometidos a la crítica permanente. Ello no quiere decir que ante informaciones que trasladen datos inexactos se aporte al informador los reales.

21. No se puede olvidar que las oficinas de comunicación dependen orgánica y funcionalmente de una estructura administrativa y jerárquica. Por ello a la hora de transmitir informaciones se deberá tener presente que todos aquellos hechos noticiosos que hayan tenido el carácter de novedad, previamente deben haber sido comunicados por los canales internos establecidos al efecto. Dicho de otra forma, ni escalones de mando ni autoridades de las que se depende pueden obtener la información (cuando constituya una novedad transmisible) por los medios de comunicación. Es por un ello un deber poner en conocimiento interno y alertar de aquellos hechos que nos afecten como integrantes de la Institución al fin de la que la unidad competente tenga un rápido conocimiento.

#### NOTAS

(1) Orden General número 36, de 15 de septiembre de 1997, por la que se establece la normativa sobre las funciones y estructura de la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales (ORIS).

(2) Orden General número 8 de 26 de marzo de 1998.

(3) Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

(4) Código Europeo de Deontología del Periodismo (aprobado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 1 de julio de 1993), donde en su apartado tercero se establece: *El principio básico de toda consideración ética del periodismo debe partir de la clara diferenciación, evitando toda confusión entre noticias y opiniones. Las noticias son informaciones de hechos y datos, y las opiniones expresan pensamientos, ideas, creencias o juicios de valor por parte de los medios de comunicación, editores o periodistas.*

Código Deontológico de la Federación Española de Asociaciones de Prensa (aprobado por su Asamblea Ordinaria, celebrada en Sevilla el día 27 de noviembre de 1993), donde en su apartado 17 establece: *El periodista establecerá siempre una clara e inequívoca distinción entre los derechos que narra y lo que puedan ser opiniones, interpretaciones o conjeturas, aunque en el ejercicio de su actividad profesional no está obligado a ser neutral.*

(5) Del mismo, Código Europeo de Deontología del Periodismo, artículo 22: *En el ejercicio del periodismo, las informaciones y opiniones deben respetar la presunción de inocencia, principalmente en los temas que permanecen sub iudice, excluyendo establecer juicios paralelos.*

Del Código de la Federación de Asociaciones de Periodistas Españoles (FAPE), en su apartado 5. *El periodista debe asumir el principio de que*



toda persona es inocente mientras no se demuestre lo contrario y evitar al máximo las posibles consecuencias dañosas derivadas del cumplimiento de sus deberes informativos. Tales criterios son especialmente exigibles cuando la información verse sobre temas sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia.

(6) Existen múltiples clasificaciones de los géneros periodísticos, una clasificación simple puede partir de:

El género informativo se fundamenta en las noticias y en los reportajes objetivos. La noticia es el relato de un acontecimiento de actualidad que suscita interés público. El reportaje objetivo es un relato que describe un hecho sin incluir opinión o valoración del periodista.

El género de opinión en los editoriales y los artículos de opinión. El editorial es el artículo de opinión del periódico. Los artículos o comentarios de opinión, cada vez con más presencia, como habrás observado, constituyen el planteamiento personal de quien lo escribe sobre un tema de actualidad.

El género interpretativo combina la información con la opinión y de ese cóctel surgen las crónicas, los reportajes interpretativos, las entrevistas, etc.

(7) Es significativo el apartado tercero del Código Europeo de Deontología del Periodismo, donde en su apartado tercero se establece: *El principio básico de toda consideración ética del periodismo debe partir de la clara diferenciación, evitando toda confusión, entre noticias y opiniones. Las noticias son informaciones de hechos y datos, y las opiniones expresan pensamientos, ideas, creencias o juicios de valor por parte de los medios de comunicación, editores o periodistas.*

(8) STC 107/1988.

(9) Artículo 20.

#### 1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) *A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. (...).*

d) *A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.*

2. *El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.*

3. *La ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.*

4. *Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.*

(10) Catedrático Emérito en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense.

(11) Dice L. Brajnovic. *Estamos seguros de una verdad cuando la sabemos y podemos expresarla, y, además, cuando sabemos y podemos aportar todas las razones contrarias o las observaciones y dificultades de las dudas (...).*

(12) ACCIDENTES Y DESASTRES. "La frontera de la información aceptable sobre accidentes y desastres se sobrepasa cuando el sufrimiento de las víctimas y los sentimientos de sus familiares deja de ser respetado. Aquellos golpeados por la desgracia no deben convertirse en víctimas por segunda vez debido a la cobertura sin tacto de los medios." Código Deontológico Alemán.

(13) Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Artículo 4. Derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen:

1. *Los menores tienen derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. Este derecho comprende también la inviolabilidad del domicilio familiar y de la correspondencia, así como del secreto de las comunicaciones.*

2. *La difusión de información o la utilización de imágenes o nombre de los menores en los medios de comunicación que puedan implicar una intromisión ilegítima en su intimidad, honra o reputación, o que sea con-*

traria a sus intereses, determinará la intervención del Ministerio Fiscal, que instará de inmediato las medidas cautelares y de protección previstas en la Ley y solicitará las indemnizaciones que correspondan por los perjuicios causados.

3. *Se considera intromisión ilegítima en el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen del menor, cualquier utilización de su imagen o su nombre en los medios de comunicación que pueda implicar menoscabo de su honra o reputación, o que sea contraria a sus intereses incluso si consta el consentimiento del menor o de sus representantes legales.*

4. *Sin perjuicio de las acciones de las que sean titulares los representantes legales del menor, corresponde en todo caso al Ministerio Fiscal su ejercicio, que podrá actuar de oficio o a instancia del propio menor o de cualquier persona interesada, física, jurídica o entidad pública.*

5. *Los padres o tutores y los poderes públicos respetarán estos derechos y los protegerán frente a posibles ataques de terceros.*

(14) Pilar López Díez, formadora e investigadora de políticas de género para los medios de comunicación. Doctora en Ciencias de la Información, en su manual de estilo sobre el tratamiento de la violencia de género en los medios de comunicación. Disponible en la página Web del Instituto de la Mujer.

(15) Estudio de la Representación de la Violencia de Género en TVE de la misma autora (Pilar López).

(16) Criterio que se sigue en todos los manuales de estilo. (Ejemplo: *El País*.)

(17) 7. *El periodista extremará su celo profesional en el respeto a los derechos de los más débiles y los discriminados. Por ello, debe mantener una especial sensibilidad en los casos de informaciones u opiniones de contenidos eventualmente discriminatorios o susceptibles de incitar a la violencia o a prácticas humanas degradantes.*

(18) Así se pronuncia el Código Deontológico Europeo.

(19) Texto aprobado por la Comisión de Comunicación del Consejo General del Poder Judicial el 30 de junio de 2004, con el visto bueno del Pleno del CGPJ del día 7 de julio del mismo año.

(20) Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. ISSN 1695-0194 RECPC 07-16 (2005).

(21) Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de rectificación, donde se establece que toda persona, natural o jurídica, tiene derecho a rectificar la información difundida, por cualquier medio de comunicación social, de hechos que le aludan, que considere inexactos y cuya divulgación pueda causarle perjuicio.

#### BIBLIOGRAFIA

- Código Europeo de Deontología del Periodismo. (Aprobado por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa el 1 de julio de 1993.)
- Código Deontológico de la Federación Española de Asociaciones de Prensa. (Aprobado por su Asamblea Ordinaria, celebrada en Sevilla el día 27 de noviembre de 1993.)
- Principios internacionales de ética profesional periodística. UNESCO, 1983.
- Pilar López Díez, formadora e investigadora de políticas de género para los medios de comunicación. Doctora en Ciencias de la Información (UCM), en su publicación "LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LOS MEDIOS DE COMUNICACION". Manual destinado al uso del Ente Público de RTVE.
- Condena por presunción, artículo de Juan José García Posada en el periódico *El Colombiano*.
- Protocolo de la Comunicación en Justicia, Comisión de Comunicación del Consejo General del Poder Judicial el 30 de junio de 2004, con el visto bueno del Pleno del CGPJ del día 7 de julio del mismo año.
- Juan L. Fuentes, "Los Medios de Comunicación y el Derecho Penal".
- José María Caminos Marcel (Profesor Titular de Estructura de la Información Periodística de la Universidad del País Vasco), "Periodismo de filtración, periodismo de investigación".
- Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. ISSN 1695-0194 RECPC 07-16 (2005).
- Clarke, M. & Tewart, J. (1986): *The Public Service Orientation - Developing the Approach*. Local Government Training Board.



# COOPERACION CONTRA LAS AMENAZAS COMPARTIDAS: EL CASO ESPECIFICO DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO YIHADISTA SALAFISTA

**CARLOS ECHEVERRIA JESUS**

Profesor Contratado Doctor de Relaciones Internacionales de la UNED

Subdirector de la Unidad de Investigación en Seguridad y Cooperación Internacional (UNISCI)

## INTRODUCCION

La contribución al Panel sobre "Cooperación" en el marco del Seminario sobre "Alianza de Civilizaciones y Amenazas Compartidas", organizado por el Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI), versa sobre uno de los aspectos esenciales a la hora de tratar de aproximar posturas entre Estados pertenecientes a ámbitos culturales y religiosos diversos, a saber: la neutralización de los enemigos de tal acercamiento que para el caso que nos ocupa son identificados como los seguidores de una ideología que se declara adversaria permanente y activa de toda fórmula de diálogo y de entendimiento mutuo y que es el yihadismo salafista, que con frecuencia se manifiesta a través del terrorismo pero que también lo hace cotidianamente a través del terror de la palabra y de la propaganda desestabilizadora (1).

Hablar de cooperación a la hora de combatir a dicha ideología autodeclarada enemiga, en primer lugar, de la inmensa mayoría de los musulmanes a los que califica amenazadoramente de "apóstatas" por no compartir su visión rigorista y sesgada del islam, y por extensión y en segundo lugar del resto de la comunidad internacional subdividida en términos políticos en Estados y en términos religioso-culturales en grandes religiones con sus respectivas confesiones, en creencias animistas o en posiciones ateas, supone referirse –y ésta es nuestra aproximación– a los esfuerzos desplegados por los principales actores de la comunidad internacional, los Estados, para hacerle frente (2). Como quiera que el estado de la cuestión nos demuestra hoy en día que la amenaza representada por el yihadismo



salafista es aún muy importante, y ello tras un lustro de enormes esfuerzos de todo tipo para combatirla, ello nos lleva a proponer de partida dos hipótesis de trabajo: por un lado, que como ideología que preconiza la acción está lo suficientemente bien planteada y organizada como para resistir dichos ataques, que son militares en algunos escenarios, policiales en otros y de contrapropaganda en todos; y en segundo lugar, y no menos importante, que es preciso darle mayor solidez y coherencia a dicho esfuerzo internacional para que sea de verdad eficaz partiendo del hecho de que cualquier adversario puede ser derrotado, máxima ésta que el terrorismo yihadista aplica por su parte de forma cotidiana.

### **LA NATURALEZA DE LA AMENAZA REPRESENTADA POR EL YIHADISMO SALAFISTA: UNA EXTRAORDINARIA LABOR DE MARKETING**

Sin ánimo de ser exhaustivos puesto que la materia es enorme, sí conviene resaltar algunas características esenciales de la ideología yihadista salafista a la que muchos musulmanes y no musulmanes están y seguirán estando enfrentados aun cuando ellos no hayan buscado tal enfrentamiento. Más allá de las múltiples referencias a pensadores, ideólogos y activistas del pasado, desde Ibn Taymiya hasta Sayyid Qutb (3) pasando por Maulana Maududi o por Hassan el Banna, es indudable que Osama Bin Laden, creador de Al Qaida en compañía de Abdallah Azzam a finales de los años ochenta del pasado siglo, aprovechó sus conocimientos de marketing y de organización y de dirección de empresas, combinados con su propia reflexión en torno a la religión musulmana y con su experiencia combatiente en el Afganistán invadido por los soviéticos, para poner en pie un engranaje que con los años se ha constituido en red global. Parafraseando al célebre estratega chino Sun Tzu, "en términos generales, mandar a muchas personas es como mandar a pocas. Es cuestión de organización" (4). Siendo bien conocida su capacidad organizadora durante su paso por el Afganistán de los años ochenta, Bin Laden aprovechó la desmovilización de los "muyahidin" (guerrilleros musulmanes) tras la derrota y

posterior evacuación soviética en 1989 para planificar qué hacer con los miles de hombres que había organizado para dicho combate sagrado. Así, a esos entonces pocos hombres que le seguirían a Sudán y permanecerían con él a mediados de los años noventa en el país africano, y que regresarían con el mismo a Afganistán en la segunda mitad de dicha década, se les irían uniendo otros miles de hombres en las diversas latitudes del mundo islámico que se iban haciendo receptivos a su mensaje. De hecho, algunos habían dejado Afganistán en 1989 y 1990 y habían vuelto a sus países de origen para preconizar en ellos el combate sagrado vivido en el país centroasiático pero dirigiéndolo ahora contra los gobiernos apóstatas, contra los malos musulmanes que les sustentaban y, también, contra los países extranjeros —generalmente occidentales— que hacían posible tal situación. Por otro lado, el área de Afganistán, Paquistán e India nunca ha quedado desatendido por los combatientes yihadistas salafistas, máxime con la perduración de la causa de Cachemira que ha permitido que en Paquistán coincidan una aguda presencia yihadista incluso en las instituciones oficiales y la convicción de la necesidad de luchar contra su capacidad desestabilizadora: la muerte de 182 personas el 11 de julio de 2006 en siete atentados sincronizados contra varios trenes en la ciudad india de Mumbai recordaba este importante frente (5).

Un buen ejemplo del perfil terrorista de los seguidores más próximos a Bin Laden es el de Yusuf Al-Ayiri, líder de Al Qaida en Arabia Saudí. Seguidor de la corriente yihadista "Sahwa" en su país, combatió en Afganistán contra los soviéticos, luego se convirtió en guardaespaldas de Bin Laden, a quien acompañó a Sudán en 1994, y en esos años visitó Somalia, Bosnia, Kosovo, Chechenia, Filipinas y Afganistán, activos escenarios todos ellos del activismo yihadista. Tras el ataque con bomba contra la base estadounidense de Khobar, realizado por Al Qaida en Arabia Saudí en 1996, fue detenido y torturado. Tras su liberación en 1998 se unió de nuevo al yihadismo y fue designado por Bin Laden como el responsable de Al Qaida en Arabia Saudí, donde creó un centro de investigación islámica, dirigió la página web yihadista Al Nida y reclutó a los cabecillas de las diversas células



que en 2003 realizaron diversos ataques con bomba (6). Muerto en un enfrentamiento con la policía saudí a finales de mayo de 2003, los cientos de textos que dejó así como su labor organizadora en términos de propaganda y su martirio han venido sirviendo de referencia a otros yihadistas, tanto en suelo saudí como también en los grupos que se fueron formando en el mismo 2003 para desde una visión yihadista salafista combatir en suelo iraquí tanto a las fuerzas de la Coalición como a las nuevas autoridades iraquíes, calificadas de "apóstatas", y a sus apoyos en la sociedad de dicho país árabe.

## **LA LUCHA ANTITERRORISTA EN SUS DIVERSOS FRENTES: LAS PRINCIPALES DEBILIDADES**

La principal premisa de la que partimos en este epígrafe es el hecho de que la guerra o el esfuerzo antiterrorista ahora desplegado contra el terrorismo yihadista salafista se produce en un contexto marcado por una globalización progresiva y que dicho actor tiene plenamente asumido que su esfuerzo es y debe de ser global habida cuenta de la visión y el alcance mundial de su objetivo principal —la imposición de su visión del islam no sólo a todo el mundo musulmán sino también al resto del mundo—, además de asumir que en un escenario global puede explotar mejor las principales debilidades de sus adversarios comenzando por la diversidad de percepciones. Otra de las principales debilidades es la incapacidad de luchar de forma sostenida en el tiempo contra una amenaza que no afecta a todos los Estados por igual, que aparece y desaparece y que conoce y explota las tensiones, desavenencias y percepciones diversas existentes entre países, incluso entre los pertenecientes al tan manido marco conocido como Occidente. A título de ejemplo, si en el Magreb el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) argelino renovaba su compromiso con Al Qaida en el verano de 2006 —tras los dos anteriores, uno en 2003 y otro en 2005—, en respuesta a ello el número dos de la red, el cirujano egipcio Ayman Al Zawahiri, se refería a dicho Grupo en su vídeo de 11 de septiembre de 2006 como instrumento clave para

luchar contra los cruzados y en especial contra estadounidenses y franceses. De hecho, el GSPC cada vez es más global en sus actuaciones: considerado como "una seria amenaza contra la seguridad de Francia" por la Unidad de Coordinación Antiterrorista francesa a principios de septiembre de 2006, es importante destacar el despliegue de miembros del mismo en el Sahel pero también en Iraq, mientras para otros Estados y en otras regiones no se percibe tal amenaza procedente de un Grupo para muchos lejano y prácticamente desconocido (7).

A pesar de notables avances en marcos de cooperación bilaterales y, en menor medida, multilaterales, que se han alcanzado pero que aún son insuficientes, su constancia no está tampoco garantizada y a la luz de experiencias pasadas es previsible que una vez parezca que la amenaza ha remitido los marcos de cooperación en la lucha contra ella se desactiven tal y como la experiencia de la lucha antiterrorista en Afganistán en el último lustro ha demostrado sobradamente. Tras lanzarse el 7 de octubre de 2001 la ofensiva internacional contra el régimen talibán en Afganistán, el frente militar de la lucha contra el terrorismo yihadista salafista quedaba abierto y así sigue hasta la actualidad. En Afganistán, en concreto, la situación viene deteriorándose en los últimos meses, caracterizada por un activismo mayor tanto de los, en principio, derrotados talibán como de la red Al Qaida y ello por dos motivos principales: porque el santuario representado por Paquistán lo posibilita en gran medida, y ello a pesar de los esfuerzos del régimen del presidente Pervez Musharraf por impermeabilizar la frontera y por combatir en su propio suelo a los talibán y a Al Qaida que también son sus enemigos —de hecho han atentado al menos en tres ocasiones contra la vida del presidente paquistaní—; y porque el esfuerzo militar hubiera debido de ser de mayor envergadura de lo que fue y haberse mantenido de forma sostenida en todos estos años (8). Es innegable que a lo largo de 2002 el derrocamiento de los talibán y el surgimiento de un nuevo frente en Iraq había llevado a los EEUU, el principal actor en términos de lucha militar contra el terrorismo yihadista salafista, a reducir su presencia y por ello su presión en Afganistán y a desviar atención y



medios militares hacia otros destinos. Así, si hasta junio de 2005 los atentados suicidas en Afganistán habían sido esporádicos, desde entonces se han hecho cada vez más frecuentes, indicando que Al Qaida se reagrupa y fortalece en ese país centroasiático (9). Por otro lado, la perduración de la desconfianza entre India y Paquistán no ayuda a hacer frente común contra el terrorismo y es aprovechado por los terroristas para continuar su combate tal y como lo ha demostrado la acción terrorista sincronizada contra trenes en Mumbai en julio de 2006. Por otro lado, los desafíos de seguridad se multiplican para el régimen paquistaní dificultando la creación de un frente común con el Gobierno afgano de Hamid Karzai para impermeabilizar con eficacia la frontera entre Paquistán y Afganistán y reducir los apoyos y acabar con la coerción que los talibán y Al Qaida tienen o arrancan en dicha zona (10).

En el mundo árabe cabe destacarse el creciente activismo terrorista tanto en escenarios tradicionales del mismo, aunque donde en los últimos años dicha actividad había decaído gracias a la presión de las autoridades, como en Egipto o Siria (11), como en otros más novedosos, como Yemen; todos ellos han tenido y tienen en común el haber sido objeto de amenazas expresas por parte de los líderes de la red de redes, y para ilustrarlo sirve de ejemplo la "coherencia" entre la amenaza contra Yemen pronunciada por Al Zawahiri en su vídeo hecho público el 11 de septiembre de 2006 y los intentos de atentado contra dos instalaciones petrolíferas, afortunadamente abortados por las fuerzas de seguridad yemeníes el día 15 del mismo mes, así como los intentos también abortados de un comando que preparaba atentados con bomba en la capital, Sanaa (12). En paralelo, en la vecina Somalia la Unión de Tribunales Islámicos avanza inexorablemente hacia la toma del poder para crear lo que muchos temen sea ya un futuro Estado fallido en manos de Al Qaida que, a su vez, se ha felicitado en varias ocasiones por dicho avance del yihadismo en el Cuerno de Africa (13). También Al Qaida ha entrado en el debate internacional en torno a la crisis humanitaria de Darfur, en el oeste de Sudán: ahí donde la comunidad internacional es incapaz de aplicar una resolución del Consejo de Seguridad de la

ONU de principios de septiembre de 2006 que aprobaba el despliegue de cascos azules de la Organización en sustitución del ineficaz contingente de la Unión Africana (UA). A la oposición firme del régimen sudanés de Omar Hassán Al Bashir se ha unido el llamamiento del propio Bin Laden a defender la tierra sagrada del islam frente a las amenazas de "injerencia de los cruzados" (14). Este creciente activismo, en este caso en el mundo árabe, debería ser visto como lo que en realidad es: un peligroso avance de la ideología yihadista salafista que diversifica los frentes de combate estimulando a sus militantes y simpatizantes a pasar a la acción para lograr una victoria que, desde su perspectiva, cada vez puede estar más próxima.

En Oriente Próximo es destacable el activismo terrorista de grupos islamistas que aun cuando no son propiamente yihadistas salafistas sí sirve su combate para estimular, a su vez, la doctrina guerrera de éstos (15). El apoyo de líderes como Yussuf Al Qaradawi, el principal ideólogo de los Hermanos Musulmanes en la actualidad, a los atentados suicidas contra Israel, y es sólo un ejemplo, sirve claramente a tal fin (16). Tanto Hamas en el ámbito palestino como Hizbollah en el libanés son grupos terroristas de carácter islamista, sunní el primero y shií el segundo, que han logrado importantes éxitos en los últimos meses, siempre desde su propia perspectiva de análisis (17). Hamas lograba ganar las elecciones palestinas de 25 de enero pasado y ha formado gobierno en la Autoridad Nacional Palestina (ANP), oponiéndose a cualquier tipo de entendimiento con Israel y, en consecuencia, a la dirección del presidente Mahmud Abbas. Hizbollah es, aparte de milicia, un partido político que cuenta con dos ministros en el Gobierno libanés y con diputados en su Parlamento, pero su pulso armado con Israel el pasado verano puede considerarse como un símbolo y un estímulo de combate para los activistas islamistas de todo el mundo, incluyendo también aquí a los yihadistas salafistas. Por otro lado, el caso de Hizbollah es extremadamente interesante porque mientras esa comunidad internacional tan dividida sigue discutiendo sobre el carácter terrorista o no del mismo, éste sirve de ejemplo para muchos grupos –incluso de no musulmanes– deseos-



sos de combatir a objetivos variados como los EEUU, el imperialismo, el Estado de Israel, el capitalismo, etc. (18). Con Al Qaida cada vez más pendiente de la Península del Sinaí y de la franja de Gaza no sería descartable que en algún momento yihadistas salafistas y terroristas como los de Hamas o Hizbollah –o también Yihad Islámica– pudieran llegar a compartir objetivos, y eso es algo que los responsables antiterroristas deberían al menos vislumbrar como hipótesis en lugar de mantener como se viene haciendo desde antiguo que ambos mundos son diferentes (19).

Siempre dentro aún del orbe musulmán, el norte de Africa viene siendo desde mediados de los años ochenta escenario del enfrentamiento entre los yihadistas, por un lado, y las autoridades estatales y una parte importante de las sociedades por otro, con su epicentro en Argelia (20). Aquí también el combate contra el Estado calificado de apóstata por los yihadistas llegó a adquirir una crudeza que en algún momento a mediados de los noventa hizo temer por la estabilidad del propio régimen. En la actualidad, y tras la concesión de tres amplias amnistías a los islamistas en una década, los más radicales de entre sus filas siguen su combate hasta la derrota del régimen y la imposición de su visión salafista y han visto dichas amnistías como meras muestras de debilidad del régimen corrupto aprovechándose, eso sí, de ellas (21). Idénticas medidas de gracia se han dado, también en el norte de Africa y en los últimos meses, hacia los prisioneros de la Gamaa Islamiya egipcia con gran generosidad y, aunque de forma más limitada, hacia islamistas radicales en Marruecos, Túnez y Libia, reforzando en los círculos yihadistas salafistas la percepción de debilidad de los regímenes y animando el combate contra los mismos (22). Volviendo a Argelia, el GSPC, heredero del sanguinario Grupo Islámico Armado (GIA), al que el Gobierno de Argel da ya por desaparecido, se ha erigido en un instrumento eficaz –surgió en 1998 como escisión del GIA y de la mano del propio Bin Laden– que ejerce el terrorismo en suelo argelino, que lo ha extendido a países vecinos como Mauritania o Mali y que aprovecha su implantación en Europa, un aspecto este último de extraordinario interés para Al Qaida y que explica en parte la aproximación de la

red de redes a dicho Grupo. Dicho activismo en el Sahel se ha reflejado, a título de ejemplo, en la matanza de 17 soldados mauritanos en Lemgheity a principios de junio de 2005 o en la de al menos cinco ex rebeldes tuareg de Mali, pertenecientes a la Alianza Democrática del 23 de Mayo, asesinados en suelo maliense por el GSPC el 23 de octubre de 2006 (23). Tal realidad debería llevar automáticamente a una mayor coordinación internacional en la lucha contra el GSPC, máxime si desde Francia se le ha considerado una amenaza como veíamos anteriormente o si el Ministro de Interior de Marruecos, Chakib Benmoussa, denunciaba tras la publicación del último vídeo de Al Zawahiri que “Al Qaida ha delegado en el GSPC para coordinar sus operaciones en el Magreb” (24). Pero los yihadistas salafistas saben que aun cuando la evidencia de su amenaza es clara, los obstáculos políticos entre los Estados –el ejemplo más escandaloso lo encontramos entre Marruecos y Argelia, cuya cooperación en la lucha antiterrorista es muy pobre por no decir inexistente y su frontera sigue formalmente cerrada desde 1994– diezman los esfuerzos y ello a pesar de que podemos inventariar iniciativas que han tratado, por impulso de los EEUU, de coordinar los esfuerzos antiterroristas en el Sahel, una de las regiones de red despliegue del yihadismo salafista en el mundo (25). Esta iniciativa pan-saheliana trata de compensar las limitaciones de los instrumentos nacionales en la región así como la falta de cooperación regional y subregional en una zona de dificultad extrema para el combate antiterrorista como es la inmensidad del Sáhara: la pionera Iniciativa Pan Sahel (PSI, en sus siglas en inglés) fue sustituida en junio de 2005 por la Iniciativa Trans-Sahariana Antiterrorista (TSCTI) que incluye en su esfuerzo a Argelia, Marruecos, Nigeria, Senegal y Túnez (26). Por otro lado, y siempre dentro del Magreb, el hecho de que Argelia haya sido el epicentro de un activismo terrorista que también ha afectado y sigue afectando a los demás miembros de la Unión del Magreb Árabe (UMA) ha llevado a muchos observadores a no conceder a los otros socios de la UMA la atención que requerían sus propias experiencias de lucha contra el terror. Tal y como los atentados suicidas en la isla tunecina de Yerba, en 2002, en la ciudad marroquí de



Casablanca, en 2003, o el desafío constante por parte de yihadistas salafistas a la autoridad del Coronel Gaddafi en Libia o el citado atentado en Mauritania, nos muestran sobradamente que la voluntad de los terroristas yihadistas por combatir a los regímenes y a una parte muy importante de las poblaciones de los países magrebíes no debe plantear ninguna duda (27).

En suelo occidental y aparte de los apocalípticos atentados del 11-S, que suponen un antes y un después en la lucha antiterrorista global, es importante detenerse en el activismo yihadista salafista, con o sin actividad armada en forma de atentados, que cada vez es más notorio en Europa Occidental. Junto a los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid o del 7 de julio de 2005 en Londres –aparte de las manifestaciones terroristas más tempranas en Francia a mediados de los años noventa–, algunos atentados emblemáticos han servido para alimentar la polémica, el debate y también el enfrentamiento en algunas sociedades tradicionalmente abiertas a la convivencia intercultural. Entre estos últimos casos destaca el asesinato del cineasta Theo van Gogh en la tradicionalmente muy tolerante Holanda, que ha puesto en cuestión dicho modelo, aparte de mostrar la penetración de la amenaza yihadista salafista en suelo europeo (28). Esta última se alimenta, en clave de victimismo, de la radicalización del discurso de algunos partidos políticos, medios de comunicación y círculos de opinión en general a la hora de debatir los desafíos que plantea la convivencia entre musulmanes y no musulmanes, y sigue alimentándose también de la presentación de una teoría conspiratoria permanente en la que un Occidente monolítico aliado con Israel actuaría como enemigo declarado del islam. En el tradicionalmente permisivo Reino Unido la detención el 10 de agosto de 2006 de hasta 23 sospechosos de planear ataques contra una decena de aviones comerciales con destino a los EEUU confirma lo detectado tras los atentados del 7 de julio de 2005 en Londres: gran parte de los autores materiales para el segundo caso o de los planificadores para el primero son ciudadanos británicos naturalizados –en las detenciones de agosto de 2006 también eran arrestados tres británicos de origen conversos al islam–, y la cantera de futuros terroristas yihadistas

sigue abierta a pesar de los esfuerzos antiterroristas en ámbitos diversos (29).

Aunque cada vez sean más frecuentes las operaciones antiterroristas en Europa que son el resultado directo de la cooperación entre servicios policiales y agencias de inteligencia de los países del continente también es cierto que aún queda mucho por hacer. Así, la última reunión del denominado G-6 –un grupo informal de países europeos en el que desde 2003 cooperan los Ministerios de Interior de Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido y a los que desde su adhesión a la UE en 2004 se unió Polonia–, celebrada en la localidad británica de Stratford-upon-Avon en los días 25 y 26 de octubre de 2006, insistió en la necesidad de seguir coordinando esfuerzos para ser más eficaces contra la amenaza (30). Por de pronto, y aunque ya se van tomando medidas al respecto, no están aún tan lejanas realidades como la tradicional permisividad británica respecto a destacados líderes del yihadismo internacional que han residido durante lustros con tranquilidad en suelo británico, o las dificultades planteadas por el Reino Unido a Francia para que París lograra la extradición de un ciudadano argelino vinculado a los atentados del GIA contra el Metro de París en el verano de 1995, de hecho una de las manifestaciones más tempranas del activismo terrorista yihadista en suelo europeo que muchos no fueron capaces de ver como indicador de una campaña que ya entonces estaba claramente diseñada (31).

## CONCLUSIONES

Cualquier iniciativa de diálogo y/o de cooperación que pretenda acercarse al mundo árabo-musulmán, desde el Proceso de Barcelona lanzado por la UE en 1995 hasta la Iniciativa Mediterránea de la OTAN puesta en marcha en el mismo año, y pasando por otras como el Gran Oriente Medio estadounidense o la Alianza de Civilizaciones copatrocinada por España y Turquía, deberán asumir que, en su desarrollo, tendrán siempre como autodeclarado adversario y enemigo enconado al yihadismo salafista, una versión extremadamente radicalizada entre las ideologías islamistas que ve dichas aproximaciones como instru-



mentos de injerencia que no pretenden sino dividir y destruir a la Umma o comunidad de los creyentes en el islam.

Por ello cualquier intento por parte de árabo-musulmanes –sean autoridades gubernamentales o ciudadanos corrientes– de aproximarse a tales marcos será considerado negativamente por los seguidores de tal ideología que ven en una modernización del mundo árabo-musulmán basada en la introducción de formas de gobierno democráticas y de relaciones económicas y comerciales abiertas al resto del mundo una actitud pecaminosa contraria al espíritu y a la letra del islam tal y como ellos lo perciben. Es por ello que para avanzar en estas necesarias aproximaciones será preciso identificar a este adversario como lo que él mismo insiste en autodeclararse, un enemigo, y reforzar las medidas para hacerle frente que son muchas, de naturaleza muy diversa, tanto nacionales como internacionales, y que deberán de ser sostenidas en el tiempo ya que la amenaza aún perdurará, y ello incluso en el mejor de los casos, durante años.

Estando basada en sólidas reflexiones desarrolladas a lo largo de siglos y habiendo sido transmitida a miles de personas aprovechando múltiples escenarios –desde los de combate yihadista o entrenamiento (Iraq, Afganistán, Chechenia, Bosnia, Indonesia, Sudán, Argelia, etcétera) hasta la omnipresente red de Internet–, la perduración de la ideología está asegurada. Si a ello le añadimos la existencia de diversos focos de conflicto, la mayoría de ellos de muy difícil resolución, y cuya realidad contribuye a reforzar los fundamentos de la susodicha ideología, entenderemos el porqué de tal pesimismo. En este apartado es importante destacar que la resolución de dichos conflictos es obligación moral y política de todos, y que a dicha resolución debe contribuirse porque es la obligación de los ciudadanos y de los Estados de bien, y no porque ello pueda ser instrumental para reducir la amenaza terrorista. Por otro lado, resolver conflictos como los de Oriente Próximo –entre israelíes y palestinos, entre israelíes y sirios o entre israelíes y libaneses, entre otros– podría quizá restar candidatos a unirse a las filas yihadistas salafistas, pero no acabaría con una ideología para la que, por ejemplo, cualquier entendimiento con Israel o cualquier modelo de convivencia para

pueblos árabes y musulmanes basado en la fórmula democrática –un hombre un voto– no es aceptable y será combatido con saña.

No obstante, el hecho de identificar al adversario en términos ideológicos pero también de acción muestra claramente el doble camino que debe seguir cualquier estrategia antiterrorista que pretenda obtener resultados visibles, tanto a corto como a medio y largo plazos. Junto al necesario combate ideológico, valorando lo positivo y meritorio de la/s ideología/s propia/s y combatiendo lo nocivo de la del adversario, se hace necesario reforzar el combate cotidiano con instrumentos militares, policiales y/o de inteligencia e información dependiendo de las exigencias que plantee cada caso. El combate ideológico requerirá en primer lugar desmontar los argumentos “religiosos” de los yihadistas salafistas, algo en lo que los musulmanes de bien deben de estar plenamente involucrados y que exige también de los no musulmanes un conocimiento amplio y respetuoso del islam. Junto a ello será preciso insistir en desenmascarar la totalidad de la ideología yihadista salafista: es contraria a los verdaderos valores del islam, es contraria al concepto universal de democracia y buen gobierno, es contraria al diálogo con otras culturas y religiones, es contraria a principios también universales como el respeto mutuo y la buena vecindad y, en consecuencia, es incompatible con la esencia misma de las iniciativas de diálogo y de cooperación citadas. En paralelo al combate ideológico, que debe incorporar medidas imprescindibles pero no siempre bien aceptadas en el mundo occidental (control de mensajes transmitidos por Internet, ilegalización de grupos y movimientos enemigos de la libertad y de la convivencia, prohibición de publicaciones delictivas, detención y procesamiento de quienes apoyan el terrorismo y la muerte, etc.), se hace necesario mejorar y reforzar el combate militar y/o policial contra dicha amenaza y todo ello hacerlo en el contexto global, léase multinacional, en el que las medidas podrán ser eficaces y que es, por otro lado, el contexto global en el que se desenvuelven cotidianamente los terroristas yihadistas salafistas. Este combate ideológico también requerirá de reformas legales en países musulmanes y no musulmanes para penalizar la ideología yihadista salafista como



ya lo han hecho a lo largo de 2006 países como Francia, Reino Unido o Turquía, pero que deberá de ser un esfuerzo global para erradicar la nefasta existencia de santuarios para los terroristas.

Cuanto antes se superen las contradicciones que tanto el mundo árabo-musulmán como el mundo occidental tienen, primero de cada uno de estos mundos en su interior y por añadidura también entre ambos, antes se estará en disposición de llevar adelante una estrategia anti-terrorista sólida y verdaderamente eficaz para dibujar un medio y largo plazo libres de la amenaza del terrorismo yihadista salafista. Los países occidentales deben evaluar todos a una la naturaleza nociva para sus principios democráticos y de derecho de la ideología yihadista salafista, asumiendo que ninguna situación de injusticia detectable en la escena internacional puede justificar tal llamamiento a la destrucción como el que ésta representa. Por otro lado, los países árabo-musulmanes deben también asumir que quienes manipulan la religión e instrumentalizan causas están coadyuvando a que la imagen de aquélla y de sus seguidores se deteriore y a que las soluciones justas para éstas se alejen inexorablemente.

#### NOTAS

(1) Esta ponencia fue presentada por el autor en el Seminario Internacional "Alianza de Civilizaciones y Amenazas Compartidas", organizado por el IJISI con la colaboración del Centro Nacional de Inteligencia (CNI) y de la Embajada de los Estados Unidos de América y celebrado en Granada en los días 20 y 21 de septiembre de 2006.

(2) Para profundizar sobre el alcance de esta ideología y sus representantes más destacados en la actualidad, véase PHARES, Walid: *La futura yihad*, Madrid, Gota a Gota, 2006. Véase del mismo autor "Projecting Future Jihad Terrorism Five Years After 9/11", en <[http://counterterrorismblog.org/2006/09/projecting\\_future\\_jihadi\\_terror.php](http://counterterrorismblog.org/2006/09/projecting_future_jihadi_terror.php)>.

(3) Sobre la figura de Qutb, un destacado ideólogo del yihadismo salafista a quien se considera el primer teorizador de la violencia contra los líderes políticos e intelectuales musulmanes "responsables" de la propagación en la Umma de los valores inmorales occidentales, véase REINBOLD, Jenna: "The 'Humanity' of Radical Islam", *The International Institute for the Study of Islam in the Modern World (ISIIM) Review* núm. 18, otoño 2006, pp. 14-15.

(4) TZU, Sun: *El arte de la guerra*, Madrid, Editorial Fundamentos, 10 edición, 2002, p. 81.

(5) "India-Paquistán. Los terroristas atizan la hoguera", *Informe Semanal de Política Exterior* (en adelante, ISPE), núm. 514, 24 de julio de 2006, p. 7.

(6) MEIJER, Roel: "Re-Reading al-Qaeda Writings of Yusuf al-Ayiri" *ISIM Review*, op. cit., p. 16.

(7) Según los servicios de inteligencia saudíes, el 30 por 100 de los yihadistas extranjeros en Iraq son magrebíes (el 22 por 100 argelinos). Véase "Tender (y destruir) puentes", *ISPE* núm. 525, 23 de octubre de 2006, p. 5.

(8) Sobre el combate del Gobierno paquistaní contra los talibán y las células de Al Qaida en su propio territorio –en el que han muerto más de 800 militares paquistaníes en tres años y se han llegado a desplegar hasta

80.000 soldados en las regiones fronterizas de Waziristán del Norte y Waziristán del Sur–, véanse DE RITUERTO, Ricardo M.: "80 muertos en el ataque del Ejército de Paquistán a una escuela coránica", *El País*, 31 de octubre de 2006, p. 2, y "Afganistán. Una guerra olvidada" *ISPE* núm. 520, 18 de septiembre de 2006, pp. 1-2.

(9) "Terrorismo. Un lustro después", *ISPE* núm. 516, 7 de agosto de 2006, p. 4.

(10) El surgimiento de un nuevo conflicto interno en Paquistán con el levantamiento en la región de Belucistán está distrayendo medios humanos y materiales que serían necesarios para combatir con más eficacia a los yihadistas salafistas. Véanse ECHEVERRÍA JESUS, Carlos: "El Belucistán como escenario de creciente violencia transfronteriza", *Ejército* núm. 782, mayo 2006, pp. 99-100, y HARRISON, Selig S.: "Contestation indépendance au Balouchistan", *Le Monde Diplomatique* número 631, octubre 2006, p. 8.

(11) ECHEVERRÍA JESUS, C.: "La gestión del desafío salafista en Egipto", *Ejército* núm. 784, julio-agosto 2006, pp. 98-99. Sobre el creciente activismo yihadista en los últimos tiempos en Siria, véase GUALDONI, Fernando: "La policía siria repele un atentado contra la Embajada de EEUU", *El País*, 13 de septiembre de 2006, p. 2.

(12) En Yemen se han producido dos de los más emblemáticos atentados de la red Al Qaida, ambos utilizando a suicidas y contra símbolos del poderío, militar y económico, occidental: el sufrido por el destructor estadounidense "USS Cole" en el puerto de Adén en 2000 –que produjo la muerte de 17 marines– o el lanzado contra el petrolero francés "Limburg" en octubre de 2002 que provocó la muerte de un marinero y heridas a otros doce. Véase ECHEVERRÍA JESUS, C.: "Creciente activismo yihadista en la República de Yemen", *War Heat Internacional* núm. 46, X/2006, pp. 48-50.

(13) En una grabación adjudicada a Bin Laden y difundida en junio de 2006 éste llamaba a los musulmanes somalíes a apoyar el avance de la Unión de Tribunales Islámicos contra el Gobierno y amenazó a cualquier país que enviara tropas a Somalia. Véase "Somalia, el avance del caos", *ISPE* núm. 521, 25 de septiembre de 2006, pp. 6-7, y ECHEVERRÍA JESUS, C.: "Avance imparable del islamismo radical en Somalia", *War Heat Internacional* núm. 44, VIII/2006, pp. 44-46.

(14) "Sudán. La ONU, impotente en Darfur", *ISPE* núm. 519, 11 de septiembre de 2006, p. 7.

(15) Es importante recordar que aun cuando la Revolución Islámica de Irán se produjo en un país no árabe y de la mano de líderes religiosos pertenecientes a la heterodoxia del islam, el shiísmo, su triunfo sirvió para que en buena parte del mundo árabe, mayoritariamente sunní, muchos vieran que el islam podía vencer a sus principales adversarios estimulando a movimientos islamistas más o menos radicalizados a reforzar su activismo. Así ocurrió, a título de ejemplo, con los Hermanos Musulmanes en Siria o Egipto o con los islamistas radicales en Argelia, Libia o Túnez.

(16) RADU, Michael: "Londonistan is still with us", *Watch on the West*, vol. 7, núm. 2, agosto 2006, en <[www.fpri.org](http://www.fpri.org)>.

(17) Tras los enfrentamientos entre Hizbollah e Israel el pasado verano la imagen de Hamas no ha ganado prestigio –Israel realiza ataques en Gaza y Hamas no replica salvo con cohetes "Qassam" que no provocan los daños de los "Katiusha" de Hizbollah–, beneficiando con ello a otro grupo terrorista palestino, Yihad Islámica, que se opone tanto a Hamas como a Al Fatah. Véase "Palestina. La olvidada guerra de Guza", *ISPE* núm. 518, 4 de septiembre de 2006, p. 6.

(18) Sobre la naturaleza terrorista de Hizbollah cabe recordar que algunos de sus líderes están incluidos en la lista de organizaciones terroristas de la Unión Europea o que la Fiscalía argentina sigue sosteniendo que este grupo fue el ejecutor del sangriento atentado contra la asociación judía AMIA (Asociación Mutual Israelita Argentina), realizado en Buenos Aires el 18 de julio de 1994 y que costó la vida a 85 personas. Por otro lado, el enfrentamiento de Hizbollah con Israel no sólo ha servido para que líderes mundiales como Hugo Chávez hayan elogiado la resistencia del primero y aprovechado para criticar al segundo y, a través de él, también a los EEUU, sino que está dinamizando a personas y grupos que se oponen no musulmanes pero sí revolucionarias y antioccidentales para seguir el ejemplo de Hizbollah y de los yihadistas en su combate contra Occidente. Véanse "Council Common Position 2003/906/CFSP", *Official Journal of the European Union* L340, 24 de diciembre de 2003, pp. 77-80; "Irán ordenó el ataque contra la AMIA, según un fiscal argentino", *El País*, 26 de octubre de 2006, p. 6; JORDAN, Javier, y TORRES SORIANO, Manuel R.: "Consideraciones ante la primera acción (frustrada) de «Hizbollah Venezuela»", *Jihad Monitor Special Report*, 27 de octubre de 2006, y TORRES SORIANO, M. R.: "La fascinación por el



éxito: el caso de Hizbollah en América Latina". *Jihad Monitor Occasional Paper* núm. 1, 17 de octubre de 2006.

(19) "Terrorismo. Al Qaeda y Hezbolá", *ISPE* núm. 515, 31 de julio de 2006, p. 4.

(20) ECHEVERRÍA JESUS, C.: *El radicalismo islamista en el Magreb. Desarrollos recientes de un terrorismo persistente*. Madrid, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, Informe número 18, enero 2006, pp. 7-9.

(21) La primera amnistía, la de la Rahma (Misericordia), fue aplicada bajo la presidencia del General Liamine Zeroual en la segunda mitad de los noventa, mientras que la segunda y la tercera, la Ley de Concordia Civil (1999) y la Carta Nacional de Reconciliación (2006) respectivamente, lo han sido bajo la presidencia de Abdelaziz Bouteflika. La última de ellas ha permitido la liberación de 2.200 condenados por terrorismo en los primeros meses de 2006. Véanse ECHEVERRÍA JESUS, C.: "Medidas de gracia y lucha antiterrorista en Argelia". *Civilización y Diálogo* núm. 48, 17 de marzo de 2006, en <www.civilizacionydialogo.com>, y "Argelia. ¿Un modelo de reconciliación?", *ISPE* núm. 515, 31 de julio de 2006, p. 5.

(22) "Dirigentes del grupo egipcio Jema Islamiya se unen a Al Qaeda", *El Mundo*, 7 de agosto de 2006, p. 20. Sobre las medidas de gracia en los tres países magrebíes citados, véase ECHEVERRÍA JESUS, C.: *El radicalismo islamista*, op. cit., pp. 11-16.

(23) Dicha alianza había llegado a principios de julio a un acuerdo con el Gobierno de Bamako gracias a la labor mediadora del Gobierno argelino. Véase "Guerre ouverte entre le GSPC et les Touaregs maliens. Les terroristes assassinent six membres Azaoueds", *Liberté* (Argel), 26 de octubre de 2006, en <www.liberte-algerie.com/imp.php?id=66302&titre=Guerre%20ouverte%20enir...>.

(24) ECHEVERRÍA JESUS, C.: "Creciente implantación de Al Quida en el norte de África", *Civilización y Diálogo* núm. 74, 20 de octubre de 2006, en <www.civilizacionydialogo.com>.

(25) ANTIL, Alain: "Les Etats-Unis débarquent au Sahel", *Enjeux Internationaux* núm. 13, 3.º trimestre 2006, pp. 10-13. Sobre el sangriento ataque del GSPC contra militares mauritanos en Lembeity, en junio de 2005, véase ECHEVERRÍA JESUS, C.: "'Flintlock2005': cooperación multinacional contra el terrorismo en el Sahel", *War Heat Internacional* número 31, VIII/2005, pp. 40-42.

(26) La TSCTI cuenta con una asignación anual de 120 millones de dólares destinados a formar y a reforzar los instrumentos antiterroristas de los países incluidos en el programa. Véase más información en <www.eucom.mil>, dirección en Internet del Mando Estadounidense en Europa (EUCOM) con sede en Stuttgart (Alemania).

(27) Sobre el activismo yihadista en Marruecos, véase GUITTA, Olivier: "The Islamization of Morocco. Extremism is displacing moderation in the North African kingdom", *The Weekly Standard*, vol. 12, núm. 3, 10 de febrero de 2006.

(28) Véase al respecto el reciente libro del autor británico BURUMA, Ian: *Murder in Amsterdam*, Londres, Penguin Press, 2006.

(29) "Atentado frustrado en Londres", *ISPE* núm. 517, 28 de agosto de 2006, p. 4.

(30) "Los grandes países de la UE analizan la lucha contra el terrorismo islámico", *El País*, 26 de octubre de 2006, p. 10.

(31) Véase THOMAS, Dominique: *Le Londonistan. La voix du djihad*, París, Editions Michalon, 2003, y RADU, M.: "Londonistan is still with us", op. cit.



Hashim CABRERA  
*Iniciación al islam*  
 Junta Islámica, 2006  
 ISBN 84932513-6-9  
 196 páginas

**E**STE libro es el primero de la colección Shahada que el Centro de Documentación y Publicaciones de la Junta Islámica ofrece a los lectores de habla hispana.

Muchos de los pasajes que se encuentran en el libro son reflexiones sobre la naturaleza del islam, surgidas de encuentros o sermones o *jutbas*, que el autor ha recogido durante años en la mezquita de *Dar as Salam*, ubicada en la localidad cordobesa de Almodóvar del Río.

Según el autor: el islam no es una cultura ni una religión –en el sentido habitual que suele darse a esta palabra en las sociedades y culturas occidentales, de raíces judeocristianas–, sino una forma de ser y vivir.

El libro se compone de dos bloques. El primero recoge las referencias tradicionales e intemporales de la vida islámica (*din*) y de la creencia fundamental (*aqida*). El segundo trata la realidad del islam contemporáneo en el contexto de su relación con las culturas occidentales, con las culturas europeas y más exactamente con la sociedad y cultura española, así como la valoración de la Alianza de Civilizaciones.

*José Villena Romera*

Mehdi FLORES  
*Muhámmad. El sello de los profetas*  
 Junta Islámica, 2006  
 ISBN 84932513-7-6  
 250 páginas

**M**EHDI Flores, licenciado en Filología Clásica, es profesor del curso "Cultura, Civilizaciones y Religión Islámica" en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

Los musulmanes creen que la índole del ser humano, es decir, su naturaleza genuina (*fitra*), es el islam, según el dicho de Muhámmad.

En este libro el autor pretende ofrecer una visión biográfica del Profeta del islam, Muhámmad ibn Abdallah (mal llamado Mahoma en Occidente), nacido en la ciudad de La Meca en el 570 d.C., en el clan más noble de la tribu que gobernaba dicha metrópoli.

*José Villena Romera*



Yaratul-lah MONTURIOL  
*Términos clave del islam*  
Junta Islámica, 2006  
ISBN 84932513-8-3  
119 páginas

**E**L árabe es la lengua del Corán. Este libro, el tercero de la colección Shahada, es una recopilación de diversas fuentes, para favorecer la mejor comprensión de las obras escritas en esta lengua. Entre las fuentes, se puede destacar clásicos, como Ibn Arabi e Ibn 'A'yiba, o contemporáneos como Muhammad Iqbal.

Dada la dificultad para transcribir y plasmar su verdadero significado, las letras árabes al latín, se ha seguido el sistema del profesor Abderrahmán Mohamed Maanán, en vez del establecido más "oficialmente" a nivel internacional.

El libro es una buena herramienta de trabajo y consulta para estudiar y reflexionar sobre las formas de expresión del mensaje del islam.

*José Villena Romera*

Abdelmumin AYA  
*99 preguntas básicas sobre el islam*  
Junta Islámica, 2006  
ISBN 84932513-4-5  
131 páginas

**E**L libro es el resultado de cinco años de trabajo en la redacción de Webislam, que fue fundada en el año 1997 por el Centro de Documentación y Publicaciones (CDPI) de Junta Islámica de España.

Muchas de las preguntas que se presentan han sido realizadas por los no musulmanes en ese afán de saber y descubrir más sobre el islam. El libro presenta dos partes. La primera recoge preguntas más de fondo como: qué es el islam, cuáles son sus pilares, qué es el çakât, el siyam o el Haÿy, y la segunda parte preguntas de actualidad sobre la ablación del clítoris, la lapidación de adúlteros, el empleo de velo, la homosexualidad, etc.

*José Villena Romera*

Abdennur PRADO  
*El islam en democracia*  
Junta Islámica, 2006  
ISBN 84932513-5-2  
203 páginas

**E**L autor es presidente y cofundador de Junta Islámica catalana. Poeta y escritor ha colaborado en periódicos como El País, La Vanguardia, etc., dándose a conocer cuando fue director de Webislam (2001-2004). Es miembro del "Grupo de Diálogo Interreligioso Tradición y Progreso" y de "The Soul of Europe", organización para el diálogo islamo-cristiano vinculada al Parlamento Europeo.

El libro recoge más de treinta temas, de actualidad, en los que el autor reflexiona



sobre los mismos. Entre estos acontecimientos destacan: la invasión de Irak, el 11-M, el islam en la escuela o un debate realizado con Antonio Elorza en la cadena COPE.

Abdennur Prado afirma que: "la democracia es el sistema de gobierno que mejor se adapta a las necesidades del islam, en cuanto crea las condiciones propicias a un cuestionamiento radical de los dogmas y las legislaciones heredadas de los ídolos que se han ido acumulando a través de las edades".

*José Villena Romera*

Dirección General de Política Interior  
*Normativa de asilo y apátridas* (2.<sup>a</sup> edición)  
Secretaría General Técnica (Ministerio del Interior), 2006  
ISBN 84-8150-266-9  
428 páginas

**L**A Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su artículo 13.1. "Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado".

Se puede decir que el sistema de protección actual se sitúa tras la Segunda Guerra Mundial, con la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), teniendo como misión principal garantizar los derechos y el bienestar de los refugiados.

El ACNUR fue creado por resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1950, e inició sus actividades en enero de 1951, con un mandato de tres años, para ayudar a reasentar a los refugiados europeos que aún estaban sin hogar como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.

España, que carecía de normativa específica, ratificó la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de Nueva York de 1967, sobre el estatuto de los refugiados, en julio de 1978. Posteriormente se incluyó en el articulado de nuestra Constitución de 1978 que en el artículo 13.4 señala "La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España".

Como manifiesta la Directora General de Política Interior, "el espíritu que, con la presente compilación, ha guiado al Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Política Interior, no es sino el reflejo de su firme compromiso con un derecho constitucional, cuyo ejercicio no puede dissociarse de las garantías jurídicas existentes tanto a nivel nacional como internacional. Con la misma intención, en fin, se pretende poner a disposición de los operadores jurídicos y demás actores del sistema de asilo y de apátridas un acceso completo y sistematizado a dicho marco jurídico, desde una perspectiva de profundo respeto a los Derechos Humanos".

El libro es una compilación normativa que se divide en cuatro bloques: normas de derecho internacional, normativa de derecho nacional, normativa comunitaria y otra normativa relevante. La presentación de "Normativa de asilo y apátridas" se realiza en doble formato, papel y CD-ROM adjunto al libro.

*José Villena Romera*



Diego NAVARRO BONILLA y Miguel Angel ESTEBAN NAVARRO (Coords.)

*Terrorismo global*

Edita Instituto "Juan Velázquez de Velasco" de Investigación en Inteligencia para la Seguridad y la Defensa (Universidad Carlos III de Madrid) y la Cátedra de Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos (Universidad Rey Juan Carlos), 2006

329 páginas

La búsqueda de la información y su uso es una constante a lo largo de la historia, con el fin de fundamentar todo tipo de decisiones, ya sean políticas, económicas, sociales o militares. Hoy en día, en nuestra "sociedad de la información", el reto al que nos enfrentamos no es tanto la escasez de dicha información como su canalización y análisis.

En el año 2004 se desarrolló en la Universidad Carlos III de Madrid el Seminario sobre Gestión del Conocimiento y Servicios de Inteligencia, en el que se contó con la asistencia de diversos expertos en la materia, cuyas intervenciones vienen recogidas en el presente libro; siendo pues, este volumen, una aportación a lo que se suele denominar como "cultura de inteligencia", en el que han colaborado diversas universidades y centros de investigación científica con el apoyo del Centro Nacional de Inteligencia.

Asimismo, en la primavera del año 2005 tuvo lugar nuevamente en la citada Universidad Carlos III unas jornadas sobre inteligencia económica cuyas ponencias también han sido recogidas en este compendio. Es pues clara la vocación de continuidad del presente estudio por parte de la Cátedra "Servicios de Inteligencia y Sistemas Democráticos" y del Instituto "Juan Velázquez de Velasco".

*Marcos Rubio García*

Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

*Análisis*

Edita IUISI, 2006

DURANTE el último semestre del año 2006 el IUISI ha continuado su línea en la publicación de los Análisis del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, siguiendo con el estudio sobre "la visión de la seguridad en la prensa" –ya iniciado en el informe emitido en el mes de abril de 2005–, pero en esta ocasión bajo el título "*Los discursos sobre seguridad ciudadana en la prensa española*", con el fin de conocer algo más de la relación existente entre sentimiento de inseguridad, la opinión pública generada en los medios de comunicación y la actuación de los partidos políticos al respecto.

Igualmente, siguiendo la línea de investigación iniciada sobre "violencia de género" durante el XVII Seminario "Duque de Ahumada" que se desarrolló en mayo de 2005, el IUISI publicó su análisis número 25 referente a "*La violencia de género y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*", en el que se realiza un estudio estadístico sobre el tema, así como las respuestas que las FyCSE vienen dando a dicho problema.

En noviembre del año 2006 se publicó el dossier sobre "*Las Ciencias al servicio de la investigación criminalística*", con el fin de dar continuidad al publicado en el año anterior sobre "La Criminalística en la Guardia Civil", y que viene a detallar el trabajo que viene desarrollando dicho Cuerpo en diversas áreas relacionadas con la investigación criminalística, como pueden ser la genética o la grafística, entre otras.



Como viene siendo habitual, el IUISI, a parte de su publicación impresa, está insertando en su página web todos sus análisis con el fin de facilitar su lectura a toda aquella persona que esté interesada en ello.

([http://www.uned.es/investigacion/IUISI\\_publicaciones.htm](http://www.uned.es/investigacion/IUISI_publicaciones.htm)).

Marcos Rubio García

#### XVII Seminario "DUQUE DE AHUMADA"

*Violencia de género*

Secretaría General Técnica. Ministerio del Interior, 2007

ISBN 978-84-8150-265-7

117 páginas

EL problema de la "violencia de género", ampliamente comentado y seguido a través de los medios de comunicación a lo largo de los últimos años, así como las continuas reformas legislativas y nueva normativa, como fue la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, de 28 de diciembre, muestra la preocupación social de estas conductas hace tiempo ignoradas, por considerarse dentro de la esfera privada del individuo, y hoy repudiadas y perseguidas.

Precisamente, desde el Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, se quiso contribuir al estudio y análisis de este tipo de violencia a través del *XVII Seminario "Duque de Ahumada"* que, con la colaboración de la Facultad de Derecho de la UNED y la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, se desarrolló los días 4 y 5 de mayo de 2005; reuniendo a diversos expertos en la materia bajo del título *Violencia de género*, cuyas ponencias vienen recogidas en el presente libro, y en las que se muestran esta problemática desde una visión general, así como desde una óptica victimológica, judicial, jurídica y policial.

Por último, y dentro del citado Seminario, se realizó una Mesa Redonda con el objetivo de analizar la realidad práctica que se viene desarrollando a través de los ayuntamientos, asociaciones contra la violencia a mujeres, juzgados y cuerpos policiales; cuyas intervenciones también han sido recogidas.

Marcos Rubio García

#### Paloma GOMEZ-BRAVO PALACIOS

*Seguridad Privada. Consultas e informes sobre la normativa vigente* (2.ª edición)

Dykinson, S.L., 2006

ISBN 978-84-9772-970-3

548 páginas

EL aumento de los índices de criminalidad, unido a nuevos sectores de riesgo y de actividades, ha impulsado una mayor demanda y mejora de los servicios de seguridad.

El sector de la seguridad privada ha crecido de forma vertiginosa, lo que ha provocado a la par problemas como el intrusismo, falta de homologación de productos o una deficiente preparación del personal de seguridad.

La presente edición recoge la actualización normativa, complementada con una



selección de informes y respuestas emitidos desde la primera edición. Dichos informes y respuestas no son vinculantes para las partes, si bien son un instrumento útil de carácter informativo y orientativo.

La obra se divide en siete apartados: empresas, personal, medidas de seguridad, control e inspección, régimen sancionador, competencias autonómicas, y aspectos complementarios. Por último junto al texto se adjunta un CD-ROM que aporta una selección de legislación en materia de seguridad privada.

*José Villena Romera*

Luis Miguel CALERO OROZCO

*La seguridad privada en España: Actores, especificaciones y su planificación*

Editorial Universitas, S.A., Madrid, 2005

ISBN 84-933377-6-5

714 páginas.

**L**A Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, es una de las pioneras en el mundo de la seguridad privada y obedeció a una necesidad social.

Es en 1981 cuando aparece el término Seguridad Privada con la promulgación del primer Decreto (número 880), referente a la prestación de servicios de seguridad. La falta de una Ley formal que regulase el sector, ordenando y sistematizando el vasto y disperso conjunto normativo, ha supuesto un lastre jurídico para el mismo.

La seguridad privada se encuentra vinculada a las actividades cotidianas y productivas del ser humano. Una vida social más compleja, el surgimiento de nuevas actividades y sectores de riesgo, junto con el aumento de los índices de criminalidad, son espacios donde puede desarrollar sus actividades la seguridad privada.

El aumento de la seguridad privada ha producido un intrusismo de ciertas empresas provocando, por las necesidades del mercado, una falta de preparación del personal que presta dichos servicios.

Luis Miguel Calero Orozco, Comandante de Artillería, fallecido recientemente, concibió como carácter prioritario la formación de las personas que desempeñan responsabilidades en este sector ya sean: vigilantes, jefes o directores de seguridad, así como escoltas o detectives privados. Desde esta perspectiva se hace necesario tener mayor y mejor especialización y capacidad en la gestión de los distintos sistemas de seguridad, con el fin de ofrecer al cliente una satisfacción acorde a sus necesidades.

El autor quiso convertir este libro en un tratado general de la seguridad privada, y que sirviese de apoyo a los responsables de seguridad, para el desempeño de sus cometidos específicos en el día a día; siendo utilizado como manual didáctico en el curso superior que se desarrolla en la UNED sobre "Dirección y Gestión de la Seguridad Integral".

*José Villena Romera*



# INFORMACION Y DOCUMENTACION SOBRE SEGURIDAD (2.º semestre 2006)

CENTRO DE ANALISIS Y PROSPECTIVA

## NORMATIVA DE INTERES

### *Unión Europea*

– **Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea (BOE núm. 126 de 27 de mayo 2006).**

Con esta ley se adapta el ordenamiento jurídico español a las obligaciones impuestas por la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, además se incorporan otras medidas complementarias previstas en la Decisión 2005/671/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo.

Esta norma dicta las disposiciones necesarias para hacer posible la aplicación del derecho de la Unión Europea, sobre todo en lo que respecta al estatuto del miembro nacional español de Eurojust y a las relaciones de las autoridades españolas con este órgano.

### *España*

– **Real Decreto 522/2006, de 28 de abril, por el que se suprime la aportación de fotocopias de documentos de identidad en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos vinculados o dependientes (BOE núm. 110 de 9 de mayo de 2006).**

No se exigirá a los efectos de comprobación de los datos de identificación personal del interesado el documento nacional de identidad o tarjeta equivalente en los extranjeros, realizán-



dose de oficio por el órgano instructor, previo consentimiento del interesado, de no ser así deberán subsanar la solicitud en el plazo de diez días, según el artículo 71.1 de la Ley Procedimiento Administrativo. No obstante, los documentos remitidos en sobre cerrado seguirán requiriéndose.

– **Ley 6/2006, de 12 de abril, balear, de caza y pesca fluvial (BOE núm. 122 de 23 de mayo de 2006).**

En base al artículo 10 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, que configura la caza y la pesca fluvial como materias de competencia exclusiva de la comunidad autónoma, se redacta esta ley.

Es el artículo 56 el que hace referencia a las autoridades competentes y personal colaborador:

a) Las autoridades competentes en materia de policía y vigilancia de caza tendrán la obligación de velar por el cumplimiento efectivo de los preceptos de la presente ley, de las disposiciones que la desarrollen y del resto de la normativa aplicable en materia cinegética, de denunciar las infracciones de las que tengan conocimiento, así como de proceder al decomiso de las piezas de caza y de los medios de caza utilizados para su comisión.

b) Las funciones de vigilancia, inspección y control de la actividad cinegética en las Illes Balears corresponden a la consejería competente en materia de caza, a través de sus agentes de medio ambiente y agentes forestales, sin perjuicio de las competencias que corresponden a los cuerpos y a las fuerzas de seguridad.

– **Real Decreto 612/2006, de 19 de mayo, de modificación del Real Decreto 436/2002, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica del Centro Nacional de Inteligencia (BOE núm. 123 de 24 de mayo de 2006).**

La nueva estructura orgánica del Centro Nacional de Inteligencia prevé la creación de una nueva Dirección Técnica, quedando establecida de la siguiente forma:

– Dirección, cuyo titular tendrá rango de Secretario de Estado.

– Secretaría General, cuyo titular tendrá rango de Subsecretario.

– Tres Direcciones Técnicas, cuyos titulares tendrán rango de Director General.

– Las unidades y los puestos de trabajo que determine la Relación de Puestos de Trabajo.

– **Ley Orgánica 18/2006, de 5 de junio, para la eficacia en la Unión Europea de las resoluciones de embargo y de aseguramiento de pruebas en procedimientos penales (BOE núm. 134 de 6 de junio de 2006).**

Establece, en el marco de la cooperación judicial internacional, los mecanismos de las medidas de embargo de bienes y aseguramiento de pruebas acordados en procedimientos penales entre las autoridades judiciales, incluido el Ministerio Fiscal, de diferentes países de la UE, en el marco de reconocimiento mutuo, ejecución inmediata y confianza entre los Estados miembros.

– **Ley Orgánica 5/2006, de 5 de junio, complementaria de la Ley para la eficacia en la Unión Europea de las resoluciones de embargo y de aseguramiento de pruebas en procedimientos penales, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 134 de 6 de junio de 2006).**

Respecto a la anterior, surge la necesidad de incluir en la Ley Orgánica del Poder Judicial la norma de ejecución de medidas de embargo y aseguramiento de pruebas en territorio español, cuando un órgano judicial de un Estado miembro de la UE lo acuerde en proceso penal, correspondiendo al Juez de instrucción del lugar donde se encuentre los bienes o elementos de prueba de esa resolución extranjera.

– **Orden PRE/1776/2006, de 7 de junio, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros sobre funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias (BOE núm. 136 de 8 de junio de 2006).**

El Consejo de Ministros, en su reunión del día 7 de octubre de 2005, acordó la creación



de esta Unidad, que está integrada en las Fuerzas Armadas, con la misión de intervenir, en cualquier lugar del territorio nacional, para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

Su creación posibilita, que de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, que las Fuerzas Armadas colaboren en la protección civil de los ciudadanos, cuando la gravedad de una situación de emergencia lo exija.

– **Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (BOE núm. 86 de 11 de abril de 2006).**

El artículo 49.3.14.<sup>a</sup> del Estatuto dispone que la Generalitat tiene competencias exclusivas, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149 de la CE, en materia de "Protección civil y seguridad pública".

El artículo 55 establece que:

1. La Generalitat, mediante una Ley de Les Corts creará un Cuerpo único de la Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana en el marco del presente Estatuto y de la Ley Orgánica que determina el artículo 149.1.29.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

2. La Policía Autónoma de la Comunitat Valenciana ejercerá las siguientes funciones:

a) La protección de las personas y bienes y el mantenimiento de la seguridad pública.

b) La vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de La Generalitat.

c) El resto de funciones que determina la Ley Orgánica a la que hace referencia el punto 1 de este artículo.

3. Es competencia de La Generalitat, en el marco de la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 149.1.29.<sup>a</sup> de la Constitución, el mando supremo de la Policía Autónoma y la coordinación de la actuación de las policías locales de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales.

4. La Policía Judicial se organizará al servicio, y bajo la vigilancia, de la Administración de Justicia de acuerdo con lo que regulan las Leyes procesales.

5. De acuerdo con la legislación estatal, se creará la Junta de Seguridad que, bajo la Presidencia del President de La Generalitat y con representación paritaria del Estado y de La Generalitat, coordinará las actuaciones de la Policía Autónoma y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

– **Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio del Interior (BOE núm. 218 de 12 de septiembre de 2006).**

Es en el ámbito de la Secretaría de Estado de Seguridad donde se llevan a cabo las reestructuraciones organizativas de mayor relevancia. Así, con el objeto de mejorar la eficacia y la actuación coordinada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se suprimen las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, unificando ambas en una nueva Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, con rango de Subsecretaría.

Además, por un lado, se crea, con rango de Subdirección General, el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO). Y, por otro lado, el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI), también con rango de Subdirección General y dependiente del Secretario de Estado de Seguridad.

– **Real Decreto 1116/2006, de 2 de octubre, por el que se determina la composición y estructura del Grupo interministerial para el Plan Nacional sobre Drogas.**

El Congreso de los Diputados, en su sesión del día 27 de octubre de 1984, aprobó una moción dirigida a la elaboración por el Gobierno de un plan de prevención contra la droga. La regulación del Grupo interministerial ha sufrido diversas modificaciones desde su creación, que han afectado fundamentalmente a su composición, que se ha visto sucesivamente ampliada con la incorporación de nuevos departamentos ministeriales cuya participación en esta materia se ha revelado necesaria en atención a la dinámica experi-



mentada por el fenómeno de la droga. En virtud de este Real Decreto se produce la incorporación a este órgano colegiado del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministro de Administraciones Públicas, el Secretario General de Sanidad y el Secretario de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

– **Ley Orgánica 8/2006, de 4 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (BOE núm. 290 de 5 de diciembre de 2006).**

Transcurridos cinco años desde la aprobación de la Ley Orgánica 2/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, el Gobierno ha realizado una evaluación de los resultados de su aplicación, y aunque ofrece un balance y consideración positiva, ello no impide reconocer que en su aplicación presenta algunas disfunciones que mediante esta reforma se pretenden corregir:

- Se amplían los supuestos en los que se podrán imponer medidas de internamiento en régimen cerrado.
- Se adecúa el tiempo de duración de las medidas a la entidad de los delitos y edades de los menores infractores.
- Se suprime la posibilidad de aplicar esta norma a los jóvenes comprendidos entre 18 y 21 años.
- Se incluye como nueva medida la prohibición al menor infractor de aproximarse o comunicarse con la víctima, familiares u otras personas que determine el juez.
- Se faculta al juez para que el menor que esté cumpliendo una medida de internamiento en régimen cerrado y alcance la mayoría de edad pueda terminar de cumplirla en un centro penitenciario.
- Se establece una nueva medida cautelar consistente en el alejamiento de la víctima, familia u otra persona que determine el juez.
- Se amplía la duración de la medida cautelar de internamiento.
- Se revisa el régimen de imposición, refundición y ejecución de las medidas.
- Se refuerza la atención y reconocimiento de las víctimas y perjudicados.

- Incluye una modificación de los artículos 448 y 707 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para dar mayor protección a los menores víctimas de determinados delitos.

#### *Guardia Civil*

– **Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería (BOE núm. 98 de 25 de abril de 2006).**

El paso de un Ejército de leva obligatoria al modelo de profesionalización vigente no ha satisfecho las expectativas ni los objetivos previstos en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, especialmente en lo que se refiere al número de efectivos que se considera necesario.

Esta Ley establece un nuevo sistema con el fin primordial de consolidar la plena profesionalización, para lo cual se posibilita al soldado y marinero una prolongada relación temporal con las Fuerzas Armadas y, a su término, un abanico de salidas laborales y unas medidas socioeconómicas que tienen en cuenta los años de servicio realizados.

El nuevo modelo tiene en cuenta el establecimiento de un compromiso de larga duración y la figura del reservista de especial disponibilidad. No obstante, para quienes opten por limitar su permanencia en las Fuerzas Armadas a los años previstos en el compromiso inicial, esta Ley incluye el reconocimiento del tiempo servido en los Ejércitos como *mérito* de acceso a las Administraciones públicas, la *reserva de plazas* para el ingreso en la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía.

En este sentido el artículo 20.2, respecto al "Acceso a las Administraciones públicas", que el Ministerio de Defensa:

- a) Promoverá acuerdos de colaboración con las Administraciones autonómicas y locales para que en las convocatorias de acceso a las Policías Autonómicas y Locales se reserven plazas para los militares profesionales de tropa y marinería con más de cinco años de servicios.
- b) En las convocatorias para el acceso a cuerpos o escalas adscritos al Ministerio de



Defensa e ingreso como personal laboral de dicho departamento y de sus organismos autónomos se reservará al menos un 50 por 100 de las plazas para los militares profesionales de tropa y marinería que hayan cumplido un mínimo de cinco años de servicios.

c) Para el acceso a la Escala Básica de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil se reservará un 50 por 100 de las plazas para los militares profesionales de tropa y marinería que lleven cinco años de servicios.

d) Para el ingreso en la Escala Básica del Cuerpo Nacional de Policía se reservará, al menos, un 10 por 100 de las plazas para los militares profesionales de tropa y marinería que lleven cinco años de servicio.

– **Real Decreto 1073/2006, de 22 de septiembre, por el que se fija la plantilla del Cuerpo de la Guardia Civil para el período 2006-2011 (BOE núm. 228 de 23 de septiembre de 2006).**

Revisa e incrementa la plantilla actual de la Guardia Civil para un período de cinco años, a fin de reforzar la prevención en la seguridad ciudadana e impulsar la participación en misiones internacionales. Los efectivos que configuren la plantilla correspondiente al primer empleo de cada escala serán los que resulten de la provisión anual de plazas.

– **Orden PRE/3288/2006, de 23 de octubre, por la que se establecen las normas reguladoras del empleo y funciones del Cabo Mayor en el Cuerpo de la Guardia Civil.**

Regula las funciones y el papel que desempeña este empleo dentro de la organización de la Guardia Civil.

## **POLITICA DE SEGURIDAD**

### *Información general*

– **El Gobierno de Canarias aprobó el día 31 de mayo de 2006 el Anteproyecto de Ley del Sistema Canario de Seguridad y de la Policía Canaria. El texto se remitió al Parlamento el día 1 de junio de 2006, y la Mesa del Parlamento en su reunión de**

**fecha 6 de junio adoptó el acuerdo de admitir a trámite el referido proyecto de ley, ordenar su publicación (que se ha hecho el día 15-6-06 en el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias) y abrir el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad.**

Con esta propuesta comienza el trámite parlamentario de la que será la nueva *policía autonómica canaria*, que contará en un principio con un total de 280 agentes, aunque los detalles relativos al despliegue, número total de efectivos y coste todavía no se pueden precisar hasta que no se apruebe la Ley.

Mientras esto se produce, el Consejero de Presidencia del Gobierno Canario adelantó el incremento de 50 agentes de Policía Local, que podrán "ejercer funciones de policía autonómica" por todo el Archipiélago, cuando sea necesaria su actuación como medida de refuerzo de la seguridad.

De esta noticia se hace eco, entre otros, el Diario Canarias 7. Canarias Política, en su edición del día 1 de junio de 2006; La Opinión; Canarias ahora.com; etc.

– **Creación de dos nuevas fiscalías para perseguir delitos contra el tráfico y en materia de extranjería.**

El Consejo de Ministros en su reunión del día 9 de junio de 2006 aprobó un Real Decreto por el cual se establece la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para el año 2006. Prevé la creación de dos nuevos fiscales de sala que pasarán a formar parte de la Fiscalía General del Estado como:

- Fiscal Delegado Coordinador de Seguridad Vial, cuya misión será la persecución de los delitos relacionados con el tráfico rodado. Con esta medida, el Ministerio Público intervendrá de oficio en los delitos relativos al tráfico, con el fin de tratar de evitar que estos delitos queden impunes al producirse un acuerdo, por lo general económico, entre las partes, con posterior retirada de la denuncia formulada.
- Fiscal Delegado Coordinador de Extranjería.



**– Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (BOE núm. 159 de 5 de julio de 2006).**

Con fecha 29 de mayo entró en el Senado el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 11 de mayo de 2006, relativo al Proyecto de Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid. Texto que ha sido devuelto al Congreso, para proceder a su aprobación definitiva y publicación en el BOE y entrada en vigor.

Son varios los preceptos que hacen referencia a la *seguridad pública* en el Capítulo II:

**Artículo 35. Competencias en materia de seguridad pública.**

En materia de seguridad pública al Ayuntamiento de la ciudad de Madrid le corresponden las siguientes competencias:

1. La protección y custodia de autoridades, edificios, instalaciones, dependencias, infraestructuras y equipamientos municipales, así como la colaboración con las Administraciones competentes en materia de seguridad.

2. En colaboración con las Administraciones competentes, la prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana y tratar de garantizarla en lo referente a aquellos actos que ocasionen molestia social o daños sobre bienes y personas en la vía pública.

3. El ejercicio de las competencias que en materia de policía administrativa y policía de seguridad le atribuye la normativa estatal, así como la denuncia en las materias de policía administrativa especial de competencia estatal.

4. La policía municipal ejercerá las competencias que en materia de policía judicial le atribuye la normativa estatal.

**Artículo 36. Participación del Estado en la Junta Local de Seguridad de Madrid.**

1. La Junta Local de Seguridad de Madrid ejerce las funciones que le atribuye su normativa reguladora.

2. En las sesiones de la Junta Local de Seguridad de Madrid podrán participar como vocales, de acuerdo con la Administración del

Estado, los mandos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que tengan responsabilidades funcionales en el municipio, así como, en su caso, un Juez o Magistrado designado por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia y un Fiscal designado por el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia.

El Capítulo IV recoge en diferentes preceptos las competencias que tendrá en materia de *seguridad vial* el Ayuntamiento de Madrid.

**Artículo 38. Ambito material de aplicación de las competencias del Ayuntamiento de Madrid en materia de movilidad.**

En los términos de la presente Ley y de la legislación sobre tráfico, circulación y seguridad vial, el Ayuntamiento de Madrid ejerce las competencias que tiene atribuidas en materia de tráfico, circulación y seguridad vial sobre las vías urbanas y sobre las travesías, cuando éstas hayan sido declaradas vías urbanas, así como sobre cualquier espacio abierto a la libre circulación de personas, animales y vehículos, sin perjuicio de las competencias que por razones de seguridad ciudadana correspondan a otras Administraciones en los mismos ámbitos territoriales.

**Artículo 40. Competencias en materia de seguridad vial.**

Corresponde al Ayuntamiento de Madrid la *policía administrativa preventiva de la seguridad vial en toda clase de vías urbanas*, incluyendo la ordenación, señalización y dirección del tráfico y el uso de las vías, la vigilancia y protección del mobiliario urbano público y las señales de ordenación de la circulación y la instrucción de atestados en caso de accidentes de circulación. Esta competencia comprende en todo caso:

a) La regulación y el control de cualesquiera de los usos de que sean susceptibles las vías y los espacios abiertos al tránsito de personas, animales y toda clase de vehículos y del tráfico y la circulación por ellos, garantizando, en todo caso, los derechos fundamentales de las personas.



La regulación comprende la señalización correspondiente; la limitación y, en su caso, restricción o prohibición de la circulación y el estacionamiento, cuando proceda de acuerdo con el ordenamiento jurídico; la imposición de la exhibición en lugar visible de distintivo o, en su caso, la instalación de un mecanismo sustitutivo para la acreditación del cumplimiento de la obligación legal de aseguramiento, de la autorización de acceso a zonas restringidas y el pago del impuesto de vehículos de tracción mecánica; y el establecimiento de medidas de discriminación positiva por razón de discapacidad.

El control comprende la intervención previa mediante sujeción a autorización; la adopción de las medidas cautelares que proporcionalmente requiera la seguridad pública, incluidas las de inmovilización y retirada de vehículos y de toda clase de objetos que representen peligro; y la realización de las pruebas pertinentes para la determinación de la influencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o bebidas alcohólicas en las personas que pongan en peligro la seguridad vial.

b) La aprobación de planes de seguridad vial y de movilidad, y, en su caso, la participación en aquellos planes que hayan de aprobar la Comunidad de Madrid o la Administración General del Estado, de acuerdo con lo previsto en la legislación sectorial correspondiente.

c) El control de las detenciones, las paradas y los estacionamientos en las vías y los espacios públicos, así como de la utilización, en general, del dominio público y de los espacios libres municipales. Dicha función comprende la adopción de la medida de inmovilización o retirada de vehículos.

d) La autorización de pruebas deportivas cuando discurren íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías, salvo que éstas tengan la consideración de vías urbanas. Asimismo, le corresponderá la vigilancia y protección de las que autorice.

El informe, que será preceptivo, para la autorización de pruebas deportivas cuando discurren en parte de su recorrido por el término municipal de Madrid.

e) La adopción de las medidas necesarias para la concesión de la tarjeta de aparcamiento para personas discapacitadas con problemas graves de movilidad o para terceros que tengan reconocida tal condición y para la

efectividad de los derechos que de la misma derivan, teniendo en cuenta la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 4 de junio de 1998 sobre creación de una tarjeta de estacionamiento para las personas con discapacidad.

f) La sanción de las infracciones de la normativa correspondiente en materia de seguridad vial, cuando la misma le atribuya la referida competencia.

#### Artículo 44. *Personal auxiliar de la policía municipal.*

1. El Ayuntamiento podrá nombrar *personal auxiliar* para controlar la adecuada utilización de las paradas de estacionamiento en la vía pública y denunciar las conductas contrarias a las normas que regulen su utilización.

2. Las denuncias realizadas por personal auxiliar, sin perjuicio de las formalidades y requisitos de procedimientos exigidos por la norma, serán utilizadas como elemento probatorio para acreditar los hechos objeto de las denuncias. Al expediente administrativo que pueda instruirse, se incorporará una imagen del vehículo, ya sea en fotografía, filmación digital u otros medios tecnológicos, que permitan avalar la denuncia formulada.

#### Artículo 45. *Ordenación del tráfico.*

1. Para el ejercicio de las funciones de ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación, por acuerdo del Pleno *podrá crearse un cuerpo de funcionarios*, de conformidad con la autorización contenida en el apartado 3 del artículo 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, añadido por la Disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre.

2. Dichos funcionarios *no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* y, en el ejercicio de sus funciones, tendrán la consideración de agentes de la autoridad subordinados a los miembros de la Policía Local del Ayuntamiento de Madrid.



– **Proyecto de ley por el que se crea una única base de datos policial de ADN.**

Mediante Consejo de Ministros de 1 de diciembre se aprueba la remisión a las Cortes del Proyecto de Ley que contempla la creación de una única base de datos de ADN de las cuatro que existen en la actualidad. Esta se aplicará para los delitos de especial gravedad (que atenten contra la vida, la integridad de las personas, la libertad sexual, robo con fuerza o violencia y delitos de terrorismo y delincuencia organizada).

Únicamente recogerá los datos de identidad de la persona y sexo. Los análisis se realizarán en laboratorios acreditados y homologados bajo el control de la Policía Judicial, dirigida por la Autoridad Judicial, siendo utilizados sólo por estos mismos y fiscales pudiendo ser cedidos a autoridades judiciales, fiscales o policiales de terceros países según convenios, policías autonómicas y al Centro Nacional de Inteligencia.

– **Problemática de la inmigración ilegal en las costas españolas.**

La cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la UE celebrada en Hampton Court, en octubre de 2005, determinó la asistencia financiera a los países de origen de la migración; con el fin de luchar contra la inmigración ilegal y controlar las fronteras exteriores de la UE (1).

El Consejo de Europa, en diciembre de 2005, aprobó la iniciativa "Rutas Migratorias" de la Comisión Europea, dentro del Programa comunitario de apoyo a proyectos de cooperación (AENEAS). El proyecto "Sea Horse" prevé ayuda a los países de origen, tránsito y destino, la creación de patrullas conjuntas con Marruecos, centros de vigilancia marítima y formación a la policía de los países de origen (2).

El 19 mayo de 2006, el Consejo de Ministros español elaboró el Informe sobre el Plan Africa (3), cuyos principales objetivos son:

- Cooperación con los países de origen en materia de repatriación y readmisión.
- Creación de Embajadas en Mali, Sudán y Cabo Verde; y Oficinas Técnicas de Cooperación en Cabo Verde, Etiopía y Mali; Oficinas Comerciales en Angola, Kenia,

Nigeria, Senegal y Sudáfrica, y reforzamiento de las Agregadurías de Interior en Ghana, Nigeria y Senegal.

- Contribución a la gestión de conflictos, lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito y criminalidad organizada en África.
- Contribución a la mejora de las necesidades sociales básicas en materia sanitaria y educativa.

La Resolución aprobada por el Parlamento del Gobierno de Canarias, el 22 de mayo, insta al Gobierno de la Nación a la aplicación de medidas legislativas que garanticen la expulsión de los inmigrantes irregulares, solicita la implantación del SIVE en todas las islas del archipiélago; el patrullaje conjunto con Marruecos, Mauritania, Senegal Gambia y Cabo Verde; el cumplimiento de los acuerdos de repatriación con los mismos países de los que fluyen los inmigrantes; asimismo solicita la derivación a otros centros del territorio español a los menores ilegales no acompañados, también requiere apoyo de efectivos en ayuda humanitaria, material y asistencial, así como social, sanitaria y económica.

La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores –FRONTEX–, que empezó a funcionar el 3 de octubre de 2005, intentando coordinar la gestión de estas fronteras, se ha comprometido, a finales de mayo, a proporcionar las ayudas necesarias para frenar la oleada de inmigrantes ilegales. De las quince medidas urgentes propuestas por la Vicepresidenta primera del Gobierno español al Comisario de Justicia e Interior de la UE Franco Frattini, en Bruselas, destaca la instalación de un centro Frontex en Canarias, la creación de dos centros de acogida temporal de inmigrantes en Mauritania y Senegal, el establecimiento de un dispositivo europeo de barcos y aviones de vigilancia, el control e información, el envío de un equipo de expertos y de dos equipos de intervención rápida compuesto por miembros de Alemania, Chipre, Dinamarca, Francia, Letonia, Noruega, Reino Unido y Suecia, se pondrá en marcha un programa piloto de intervención y se activará el sistema de patrullas aéreas de reconocimiento y navales, así como la cofinanciación de los vuelos de repatriación conjunta.

La gravedad del problema queda claramente



evidenciada con la afluencia de embarcaciones que han sido interceptadas a su llegada a las costas españolas, que se recoge en el Gráfico 1 (4).

Además, en esta materia el Parlamento Europeo ha realizado diversas iniciativas legislativas con el fin de afrontar con éxito el problema de la inmigración ilegal:

- Resolución sobre estrategias y medios para la integración de los inmigrantes en la UE.
- Directivas del Consejo de Europa 2003/86/CE, sobre reagrupación familiar (5), y 2003/109/CE sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (6).
- La creación de un Fondo europeo para la integración de nacionales de terceros países.
- La propuesta de la Comisión de promover un Foro anual sobre la integración para facilitar intercambio de buenas prácticas.
- La evaluación de los programas financiados por la comisión y coordinación de los

esfuerzos de integración e intercambio de buenas prácticas (7).

Aunque la Cumbre Europea tenía previsto tratar el tema de la inmigración, éste se vio desplazado a segundo plano a favor del proyecto de la Constitución Europea.

En el Pleno del Congreso celebrado el 21 de junio de 2006, el presidente del Gobierno ha mantenido su línea de actuación:

- Control de los inmigrantes ilegales.
- Gestión colectiva y comunitaria de los flujos de inmigrantes legales.
- Ayuda a países empobrecidos.

En la próxima Conferencia ministerial euro-africana de Rabat sobre inmigración y desarrollo que se celebrará el 10 y 11 de julio, figurará un representante del gobierno canario, además del gobierno español y marroquí, entre otros.

Por otra parte, en su objetivo de integrar a los inmigrantes a la sociedad europea, el Parlamento Europeo ha realizado alguna pro-

Gráfico 1

	EMBARCACIONES			OCUPANTES DETENIDOS		
	2003	2004	2005	2003	2004	2005
<b>Cádiz</b>	130	75	56	5.035	1.295	1.375
<b>Málaga</b>	25	32	31	428	686	748
<b>Almería</b>	101	89	124	2.143	2.241	1.853
<b>Granada</b>	99	103	70	2.105	2.745	2.678
<b>Ceuta</b>	5	143	49	63	268	224
<b>Melilla</b>	1	2	18	10	8	188
<b>Murcia</b>	1	1		4	2	
<b>Gran Canaria</b>	32	36	107	180	373	1.347
<b>Lanzarote</b>	145	17	26	1.813	469	329
<b>Fuerteventura</b>	390	239	69	7.227	7.470	2.271
<b>Tenerife</b>	13	2	17	168	114	768
<b>Ibiza</b>	0	1		0	4	
<b>TOTAL</b>	<b>942</b>	<b>740</b>	<b>567</b>	<b>19.176</b>	<b>15.675</b>	<b>11.781</b>



puesta como la de estrategias y medios para la integración de los inmigrantes (nacionales de terceros países) en la UE (8), y el Protocolo del Consejo de la UE sobre el tráfico ilícito de inmigrantes, que complementa al de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada (9).

#### – Lucha contra el crimen organizado.

La alarma que produce y el riesgo que supone para la seguridad este tipo de delincuencia, ha llevado al Ministerio del Interior a crear un nuevo organismo, el *Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado* (CICO), como una medida más para luchar contra esta criminalidad organizada y garantizar al máximo posible la seguridad de todos los ciudadanos.

Estará formado por agentes de la Guardia Civil y del Cuerpo Nacional de Policía, bajo la dependencia directa del Secretario de Estado de Seguridad.

Aunque el máximo órgano de coordinación de investigaciones e información en materia de seguridad es el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (CEMU), que preside directamente el Ministro del Interior y que también tiene funciones en materia de lucha contra el crimen organizado, no habrá duplicidades con el nuevo CICO, que será el encargado coordinar la información de todos los Cuerpos de Seguridad sobre criminalidad organizada, Agencia Tributaria, Exteriores, etc., actuando como un centro de análisis estratégico de todos los datos recopilados sobre bandas transnacionales, encargado de elevar informes al primer organismo, ya que en principio no tiene funciones operativas.

En la lucha contra estas bandas organizadas, que en muchas ocasiones proceden de otros países, es también fundamental contar la colaboración que a nivel internacional se deben prestar los distintos países y organismos internacionales (Europol, Interpol, etc.).

Su actuación se dirigirá fundamentalmente a luchar contra la actividad de estas bandas organizadas en estos campos:

- Tráfico de drogas, seres humanos y armas.
- Fraudes con medios telemáticos.

- Lavado de dinero.
- Falsificaciones a gran escala.
- Redes de pederastia internacionales.

#### – Seguridad privada y pública en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.

Estas materias tienen una regulación específica en el Estatuto que está recogida en los siguientes preceptos:

##### Artículo 163. *Seguridad privada.*

Corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias:

- a) La autorización de las empresas de seguridad privada que tengan su domicilio social en Cataluña y cuyo ámbito de actuación esté limitado a su territorio.
- b) La inspección y sanción de las actividades de seguridad privada que se realicen en Cataluña.
- c) La autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada.
- d) La coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con la Policía de la Generalitat y las Policías Locales de Cataluña.

##### Artículo 164. *Seguridad pública.*

1. Corresponde a la Generalitat, en materia de seguridad pública, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación estatal:

- a) La planificación y regulación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la ordenación de las policías locales.
- b) La creación y la organización de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra.
- c) El control y la vigilancia del tráfico.

2. Corresponde a la Generalitat el mando supremo de la Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra y la coordinación de la actuación de las policías locales.

3. Corresponde a la Generalitat, en el marco de la legislación estatal sobre seguridad, las facultades ejecutivas que le atribuya el Estado y en todo caso:



a) Las funciones gubernativas sobre el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación.

b) El cumplimiento de las disposiciones para la conservación de la naturaleza, del medio ambiente y de los recursos hidrológicos.

4. La Generalitat participa, mediante una Junta de Seguridad de composición paritaria entre la Generalitat y el Estado y presidida por el Presidente de la Generalitat, en la coordinación de las políticas de seguridad y de la actividad de los cuerpos policiales del Estado y de Cataluña, así como en el intercambio de información en el ámbito internacional y en las relaciones de colaboración y auxilio con las autoridades policiales de otros países. La Generalitat, de acuerdo con el Estado, estará presente en los grupos de trabajo de colaboración con las policías de otros países en que participe el Estado.

5. La Policía de la Generalitat-Mossos d'Esquadra tiene como ámbito de actuación el conjunto del territorio de Cataluña y ejerce todas las funciones propias de un cuerpo de policía, en los siguientes ámbitos:

a) La seguridad ciudadana y el orden público.

b) La policía administrativa, que incluye la que deriva de la normativa estatal.

c) La policía judicial y la investigación criminal, incluidas las diversas formas de crimen organizado y terrorismo, en los términos establecidos por las leyes.

- **El fenómeno pandillero (10).**

Aunque no estamos ante un fenómeno nuevo, el verdadero riesgo que representan estos grupos en materia de seguridad ciudadana reside en que las redes de delincuencia

<b>ORGANIZACIONES PANDILLERAS EN ESPAÑA*</b>				
	<b>LATING KING</b>	<b>ÑETAS</b>	<b>MARAS</b>	<b>VATOS LOCOS</b>
<b>ORIGEN</b>	Chicago	Penal del Oso Blanco (Puerto Rico)	California (fundada por inmigrantes salvadoreños)	México
<b>SIMBOLOGIA</b>	- Saludo: con tres dedos, formando una corona - Graffitis: una corona con la inscripción LK - Colores amarillo y negro	- Saludo: entrelazando los dedos corazón e índice - Graffitis: un corazón con una "Ñ" en su interior - Colores rojo, blanco y azul	- Graffitis: texto "ms-13" y una cornamenta	- Graffitis: letras "V" y "L" acompañadas de la palabra "Mato"
<b>ESTRUCTURA INTERNA</b>	- Cinco rangos: suprema rey probatoria juramentada observatorio	- Un líder fuerte y de gran carisma. Varios Lugartenientes	- No existe un líder formal, pero sí un líder carismático	- Existe un líder, si bien gustan de presentarse como asambleístas
<b>LOCALIZACION</b>	- Madrid, Barcelona y Valencia	- Madrid y Barcelona	- Incipientes apariciones en Madrid y Barcelona	- Barcelona
<b>CONSIGNA</b>	"Amor de Rey"	"Ñeta de corazón"	"Por mi madre vivo, por mi mara muero"	"Somos pocos, pero estamos muy locos"

\* En esta tabla se reflejan los grupos más significativos y distintos en cuanto a origen y costumbres, aunque por efecto mimético o escisiones se están creando diversos grupos como: Los Rancutas, Los Rebel People, Punto -40, Dominican don't play, Los Bayardos, los Latin Brothers, los Latinos de Fuego, los Latin Rappers... etc., la mayoría de los nuevos grupos suelen tener una vida efímera o el número de miembros no es muy numeroso, su importancia o arraigo se determinará de cómo evolucionen.



organizada aprovechen su sistema de reclutamiento, implantación, contactos, etc., para la comisión de actos delictivos.

España ha experimentado en los dos últimos años un notable crecimiento cuantitativo de los diferentes grupos de pandillas que se han instalado, especialmente en los grandes núcleos urbanos. Se trata de grupos que están formados sobre todo por menores de origen latinoamericano, aunque ya se ha empezado a detectar la presencia de españoles entre sus miembros.

Esta situación ha originado que este fenómeno precise de un tratamiento policial muy específico basado en medidas de tipo coercitivo y preventivo, con el fin de debilitar su estructura, el desistimiento de sus miembros y que no se produzcan nuevas adscripciones.

#### *Información parlamentaria*

#### **– Comisión de Interior celebrada el día 26 de abril de 2006.**

En esta comisión se trató una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular sobre la Guardia Civil en la que se hace referencia a modificaciones de normativas internas sobre:

- Elaboración en tres meses de una norma de adelanto de previsión del servicio y de los turnos para la Guardia Civil.
- Real Decreto que regule las vacaciones de los guardias civiles de foma similar a como lo tiene previsto la Policía Nacional.
- Complemento de productividad.
- Abono de los complementos que restaran con la nueva reglamentación.

Por parte del Grupo Parlamentario Socialista se argumentó que en el Boletín Oficial de la Guardia Civil del día 31 de diciembre de 2005 fue publicada la modificación de la Orden General de 1997 de Regulación del régimen de prestación del servicio. De esta forma, la planificación de los servicios en la Guardia Civil se realizará con carácter general por meses naturales anticipados. Igualmente, se publicó la modificación de la Orden General de 1984 de clasificación, concesión y regulación de permisos al personal del Cuerpo. Con esta modificación se garantiza que todo el personal

de la Guardia Civil pueda disfrutar de al menos cuatro semanas de permiso durante el período veraniego.

Respecto al complemento de productividad se está terminando el proyecto para la implantación del nuevo sistema de abono de dicho complemento. El sistema se ha construido entre otros principios tomando como base las características de objetividad, universalidad, especialidad y vinculación al cumplimiento de los objetivos.

Según este proyecto, el complemento de productividad se articularía en tres tipos de productividad:

- Productividad estructural: retribuiría el especial rendimiento, el interés y la iniciativa en el desempeño de las funciones de cada puesto de trabajo.
- Productividad funcional: retribuiría la actividad y dedicación extraordinarias en el desempeño de los cometidos propios de los puestos de trabajo que resulten valorables por parámetros objetivos.
- Productividad por objetivos: retribuiría el rendimiento del servicio que se materialice en la consecución de resultados profesionales, tanto individuales como de la unidad en la que presta el servicio el funcionario.

El Grupo Parlamentario Socialista votó a favor de los tres primeros puntos de la proposición del Grupo Parlamentario Popular, pero no el punto que pretende aplicar de forma retroactiva el nuevo complemento de productividad.

#### **– Comisión de Interior de 17 de mayo de 2006.**

Comparecencia del Ministro del Interior para informar sobre las líneas generales de la política de su departamento y de la política que se va a desarrollar. Las ideas principales que afectan a la Guardia Civil son las siguientes:

- Construcción de equipos contra el crimen organizado, los ECO, en el Levante, en el sur y en Baleares para actuar dentro de sus zonas de actuación prioritarias.
- Mejora de la vigilancia a través de patrullas conjuntas entre España y Mauritania,



implicando, a los solos efectos de realizar labores de vigilancia, alerta y en su caso actuación humanitaria, a un dispositivo naval para reforzar la tarea que están desarrollando Policía Nacional y Guardia Civil.

- Incremento de las dotaciones presupuestarias destinadas a mejorar y garantizar la acción de los cuerpos policiales, rompiendo con el grave deterioro de las ratios de gasto en términos de PIB, que conocieron su nivel más bajo en el año 2004; y en materia de efectivos policiales se ha puesto en marcha un verdadero plan de choque para invertir dos de las más graves deficiencias del sistema de seguridad: la pérdida de efectivos por un lado y, por otro, el progresivo quebranto comparativo en materia salarial entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil con otros cuerpos policiales.
- Prevista la reforma de la actual Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con el objetivo de articular un verdadero y coordinado sistema de seguridad interior que supere las ineficiencias actuales.

En el próximo período de sesiones el Gobierno enviará al Congreso dos proyectos de ley correspondientes al ejercicio del derecho de asociación en el seno de la Guardia Civil para posibilitar la participación, representación y promoción de las condiciones profesionales de sus miembros. También se modificará el régimen disciplinario de este cuerpo, diferenciando la actuación en el cumplimiento de funciones policiales de aquellas otras que lo pueden ser en el cumplimiento de funciones militares. En este último proyecto legislativo se incorporarán cuestiones referidas al régimen estatutario de la Guardia Civil, cuyo carácter militar se va a mantener, así como algunos aspectos relativos a las condiciones laborales y profesionales de los guardias civiles

#### **- Comisión de Interior celebrada el 6 de junio de 2006.**

En esta Comisión de Interior la representante del Grupo Parlamentario Popular realiza una serie de preguntas sobre aspectos rela-

cionados con la seguridad, como son el grado de cumplimiento del acuerdo alcanzado con Marruecos para luchar contra la inmigración ilegal, evolución del número de internos extranjeros condenados a prisión durante el período 1999 a 2005, que una vez cumplida su condena han sido puestos a disposición judicial para su expulsión del país, contratos de obras, servicios, etc.

Además, hay unas proposiciones no de ley:

- Sobre coordinación y modernización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso.
- Sobre registros de perfiles obtenidos a partir del ADN, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso
- Sobre la construcción de una comisaría de Policía en Chiclana de la Frontera, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.
- Relativa al proceso de ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de 26 de enero de 2006, sobre la adecuación de la normativa española en materia de seguridad privada al ordenamiento jurídico comunitario, presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.
- Sobre la reforma del régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco.
- Para la reforma del artículo 53 de la L.O. de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en cuanto a la posibilidad de creación de plazas de Agentes de Movilidad o Controladores de tráfico, presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya-Verds.

#### **- Comisión de Interior de 27 de julio de 2006.**

Comparecencia del señor Secretario de Estado de Seguridad (Camacho Vizcaíno), para explicar los hechos que el día 3 de julio de 2006 produjeron la muerte de tres inmigrantes en la frontera de Melilla, uno de ellos en el lado español de la verja, al parecer por tiro de bala efectuado por agentes marroquíes, y las medidas que piensa adoptar para evitar que estos hechos no vuelvan a producirse.



– **Comisión de Interior de 10 de agosto de 2006.**

Comparecencia del señor Ministro del Interior (Pérez Rubalcaba), para informar sobre:

- Determinadas incidencias ocurridas en los días pasados en el aeropuerto de El Prat de Barcelona. A petición propia.
- Los hechos acaecidos en relación con la paralización del aeropuerto de El Prat a partir del día 28 de julio de 2006 y la actuación del Ministerio del Interior.
- Las medidas adoptadas para evitar la ocupación de las pistas del aeropuerto de El Prat de Barcelona por trabajadores de tierra de Iberia, así como de las decisiones que se tomaron para restablecer el orden en las mismas.

– **Comisión de Interior de 31 de agosto de 2006.**

Comparecencia del señor Ministro del Interior (Pérez Rubalcaba), para informar sobre:

- Las políticas propias de su departamento en relación con la inmigración ilegal y las actuaciones desarrolladas al efecto, especialmente durante el período estival.
- Las medidas que piensa adoptar el Gobierno para solucionar la problemática de la llegada de inmigrantes a las costas españolas.
- Facilitar toda la información relevante sobre llegadas de inmigrantes, traslados a la península, tiempo de permanencia, centros de internamiento, información a las comunidades autónomas, acuerdos con Senegal y Mauritania, órdenes de expulsión ejecutadas, medios dedicados a lo anterior y razones y la baja ejecución de expulsiones. A solicitud del Grupo Popular en el Congreso.

– **Comisión de Interior de 28 de septiembre de 2006.**

Comparecencia del señor Subsecretario del Interior (Zambrana Pineda), para informar sobre:

- El contenido y alcance de los cambios introducidos por el Real Decreto 991/2006 en la estructura del Ministerio del Interior, específicamente en el ámbito de sus competencias.
- El plan de choque para reducir la siniestralidad en las carreteras gallegas.
- El resultado de las actuaciones policiales con el fin de detener a los responsables de los incendios intencionados acontecidos en Galicia durante el mes de agosto.

– **Comisión de Interior de 5 de octubre de 2006.**

Comparecencia del señor Secretario de Estado de Seguridad (Camacho Vizcaíno), para informar sobre:

- El contenido y alcance de los cambios introducidos por el Real Decreto 991/2006 en la estructura del Ministerio del Interior, específicamente en el ámbito de sus competencias.
- La nueva estructura de la Secretaría de Estado de Seguridad. A solicitud del Grupo Popular en el Congreso.
- El Plan integral de seguridad para Canarias, comprometido por el Presidente del Gobierno en el Pleno del Congreso de los Diputados de 21 de diciembre de 2004, así como de las nuevas estrategias de las mafias que trafican con personas entre la costa africana y Canarias.
- El programa del Gobierno en relación a impulsar cambios normativos en materia de seguridad privada.
- Las medidas que ha llevado a cabo el Gobierno para combatir la oleada de asaltos a viviendas que se están produciendo en la provincia de Tarragona y de las medidas que piensa adoptar en un futuro inmediato.

– **Comisión de Interior de 10 de octubre de 2006.**

Comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007:



- Del señor Subsecretario del Interior (Zambrana Pineda).
- Del señor Secretario de Estado de Seguridad (Camacho Vizcaíno).
- Del señor Director General de la Policía y Guardia Civil (Mesquida Ferrando).
- De la señora Directora General de Instituciones Penitenciarias (Gallizo Llamas).

**- Comisión de Interior de 19 de octubre de 2006.**

Comparecencia del señor Ministro del Interior (Pérez Rubalcaba), para informar sobre:

- La reestructuración que se ha efectuado en el Ministerio del Interior. A solicitud del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.
- El contenido y alcance de los cambios introducidos por el Real Decreto 991/2006 en la estructura del Ministerio del Interior. A petición propia.

**- Comisión de Interior de 8 de noviembre de 2006.**

Comparecencia del señor Director General de la Policía y de la Guardia Civil, Joan Mesquida Ferrando, para informar sobre:

- Las líneas generales de actuación que va a llevar al frente de la Policía Nacional y de la Guardia Civil. A solicitud del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.
- Los planes que va a desarrollar al frente de la Policía y de la Guardia Civil. A solicitud del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso.

Preguntas de la señora Tormentero Pardo (Grupo Parlamentario Popular en el Congreso)

sobre aspectos que afectan al Ministerio del Interior.

## ESTADISTICA DE SEGURIDAD

**- Evolución y tendencias de la situación de las drogas en Europa (tendencias a medio y largo plazo).**

El consumo de drogas en Europa es un fenómeno extendido fundamentalmente entre adultos jóvenes (de 15 a 34 años), y especialmente entre los varones. El hecho de que en la mayoría de países de la UE no se realicen encuestas coherentes a largo plazo (diferentes métodos, tamaño de las muestras, frecuencia, período temporal, etc.) dificulta la determinación fiable de las tendencias que podemos apreciar en relación con el consumo de drogas. No obstante, sí que podemos establecer una serie de conclusiones en relación a este problema:

- Los consumidores habituales de drogas, generalmente lo son de más de una sustancia.
- La droga más consumida en la UE es el cannabis, seguida de los estimulantes (éxtasis y anfetaminas) y de la cocaína (11).
- El consumo de cannabis es muy diferente según los países. Aunque desde mediados de los años noventa predomina una tendencia al alza, en algunos países presenta una pauta más estable. (Se estima que actualmente hay unos tres millones de personas que consumen esta sustancia a diario.) Son los Estados de nuevo ingreso los que presentan un mayor aumento en el consumo de esta sustancia.
- Se está produciendo un aumento de la disponibilidad de opiáceos sintéticos

**Cuadro estadístico sobre infracciones penales (Resumen delitos y faltas 2005-octubre 2006)**

	Año 2005				Año 2006 (enero-octubre)			
	CONOCIDOS	DETENCIONES			CONOCIDOS	DETENCIONES		
		TOTALES	HOMBRES	MUJERES		TOTALES	HOMBRES	MUJERES
<b>TOTAL DELITOS</b>	295.622	85.280	78.630	6.650	257.829	74.065	68.677	5.388
<b>TOTAL FALTAS</b>	285.634	774	674	100	254.609	805	688	117
<b>DELITOS + FALTAS</b>	581.256	86.054	79.304	6.750	512.438	74.870	69.365	5.505



(anfetaminas, metanfetaminas, éxtasis, LSD, etc.).

- El consumo de drogas estimulantes (éxtasis, anfetaminas y cocaína) sigue teniendo una tendencia generalizada al alza en Europa.
- Respecto del consumo de cocaína en Europa, resulta difícil establecer tendencias definidas, si se toma como referencia los estudios de población. Sin embargo, otras fuentes como informes locales, otros sobre incautaciones y los relacionados con determinados indicadores de problemas relacionados con esta droga (muertes, urgencias,...), alertan de un incremento del consumo de esta sustancia en Europa. Consumo que es más elevado entre los varones.
- El consumo de heroína alcanzó su punto álgido en la década de los noventa, produciéndose desde entonces una estabilización de su consumo, aunque esta tendencia es más inestable en los países de nuevo ingreso, lo que dificulta especialmente cómo va a ser en un futuro la evolución del consumo de este tipo de droga. La estimación relativa a las tasas sobre su consumo en los países de la UE es bastante heterogénea, presentando grandes variaciones de unos países a otros, entre zonas urbanas y rurales, grupos de edad, sexo, etc.
- Los opiáceos (heroína) están presentes en la mayoría de los casos de muertes relacionadas con las drogas causados por sustancias ilegales que se registran en la UE.
- En la mayoría de los países de la UE se ha producido un incremento progresivo (quinquenio 1998-2003), aunque no homogéneo, de las infracciones relacionadas con las drogas (12). Dependiendo de los países, la mayor parte de los delitos están relacionados con la posesión para el consumo y el consumo de drogas, la venta o tráfico de drogas, etc. El cannabis es la droga ilegal implicada en la mayor parte de las infracciones de la legislación antidroga. Ha disminuido el porcentaje de los delitos relacionados con la heroína, pero han aumentado los relacionados con la cocaína.

- En todos los estudios los consumidores de drogas están sobreponderados cuando se realizan entre la población penitenciaria, si éstos se comparan con los realizados entre la población en general.
- Es práctica habitual en el seno de la UE la aplicación de medidas como el tratamiento, educación y rehabilitación, como alternativas a la privación de libertad, dirigidas a los delincuentes que son consumidores de drogas.

La importancia que representa este problema queda claramente reflejada en el Gráfico 2, en el que se muestra el resumen correspondiente al año 2003 sobre la producción, consumo e incautación de las principales drogas.

En relación con el consumo de heroína, un estudio publicado por el Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología (14), realizado sobre una muestra de 909 jóvenes de entre 18 y 31 años, permite establecer una serie de conclusiones:

- La edad media en la que se produce el primer consumo es a los 17 años, siendo más elevado el consumo en hombres que en mujeres.
- Aunque la conflictividad social en los jóvenes consumidores de heroína es elevada, no se puede establecer una relación directa entre el consumo de heroína y la comisión de delitos.
- No es correcta la creencia generalizada de que la mayoría de los consumidores de heroína terminan en prisión, aunque sí suele ser reiterado el ingreso de algunos de ellos. Es decir, que los altos índices de delincuencia que se dan entre consumidores de drogas pueden no ser debidos a un número elevado de individuos delincuentes, sino a un valor alto de reincidencia delictiva.
- Los jóvenes que más temprano se inician en el consumo de drogas suelen ser los que ingresan más precozmente en los centros de reforma.
- Cuanto más precoz se es en la comisión de delitos, se tiene más probabilidad de mantenerse en el estatus de delincuente al alcanzar la mayoría de edad.



**Gráfico 2**

Aprehensiones de sustancias ilegales en España			
PRODUCCION		CONSUMO	INCAUTACION
<b>CANNABIS</b>			
<b>Resina</b>	Marruecos 40% Albania, Afganistán Irán, Pakistán, Nepal e India	El cannabis es la sustancia ilegal de mayor consumo.  Los países con tasas más elevadas son: Reino Unido (10,6%) y España (9,7%)	<b>1.347 Tn.</b> Europa Central y Oriental 70% Sudeste Asiático Oriente Medio Oriente Próximo 21%
<b>Hierba</b>	<b>40.000 Tn.</b> Países Bajos, Albania, Malawi, Sudáfrica, Nigeria, EEUU		<b>5.821 Tn.</b> América 68% Africa 26%
<b>ESTIMULANTES Y SUSTANCIAS ALUCINOGENAS (DROGAS SINTETICAS)</b>			
<b>Anfetaminas</b>	<b>520 Tn.</b> Europa	Las drogas sintéticas son la segunda sustancia ilegal más consumida, destacando en primer lugar el éxtasis seguido de las anfetaminas	Europa 95% Oriente Medio y Próximo 3%
<b>Extasis</b>	Europa		Europa Occidental y Central 58% Oceania 23%
<b>LSD</b>			Europa (España, Francia y Polonia)
<b>COCAINA</b>			
	<b>655 Tn.</b> Colombia 67%, Perú 24%, Bolivia 9%	Entre el 1% y el 11,6% de los jóvenes de 15 a 34 años la han consumido alguna vez en su vida. Destacan España (7,7%) y Reino Unido (11,69%)	<b>490,5 Tn.</b> América (82%) Europa (17%)
<b>HEROINA</b>			
	<b>4.766 Tn.</b> Afganistán 87%, Myanmar 8%	Se estima que en la UE hay entre 1,2 y 2,1 millones de consumidores problemáticos de drogas de edades comprendidas entre los 15 y 64 años (13)	Asia 56% (Irán y Pakistán) Europa 34% (Reino Unido, España e Italia)

**- Estadística anual 2005 del Servicio Fiscal de la Guardia Civil.**

El boletín estadístico que elabora el Servicio Fiscal de la Guardia Civil sobre trá-

fico ilícito de sustancias ilegales, contrabando de tabaco e infracciones a las leyes especiales, detalla las aprehensiones de sustancias ilegales realizadas por la Guardia Civil en los últimos años (Gráfico 3).

**Gráfico 3**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>CANNABICOS (Kg)</b>										
<b>hachis/resina</b>	133.647	181.896	248.239	281.632	318.222	342.892	398.046	511.281	604.707	501.627
<b>marihuana</b>	1.003	15.762	272	741	129	237	283	387	322	841
<b>plantaciones</b>	1.213	2.180	1.675	2.315	3.629	3.863	5.704	7.060	7.449	10.463
<b>COCAINA (Kg)</b>										
<b>HEROINA (kg)</b>	69	112	93	207	261	396	148	37	34	63
<b>EXTASIS (Ud)</b>	49.199	39.575	106.509	116.784	281.732	449.303	732.898	227.921	300.871	207.480
<b>SPEED (gr)</b>	10.976	106.888	8.553	44.786	11.659	10.345	9.746	19.052	9.640	13.837
<b>FARMACOS (Ud)</b>	10.804	8.855	47.588	239.725	81.114	7.145	8.893	7.538	43.010	13.719
<b>L.S.D. (dosis)</b>	3.014	17.283	3.969	1.756	5.383	871	781	31.140	279	1.688



## JURISPRUDENCIA

– **Sentencia de 30 de mayo de 2006, del Tribunal de Justicia Europeo (Gran Sala), en relación a los asuntos C-317/04 y C-318/04, sobre protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales.**

En su virtud anula la Decisión 2004/496/CE del Consejo, de 17 de mayo de 2004, relativa a la celebración de un Acuerdo entre la Comunidad Europea y los EE.UU., sobre el tratamiento y la transferencia de los datos de los expedientes de los pasajeros por las compañías aéreas al Departamento de seguridad nacional, Oficina de aduanas y protección de fronteras de los EE.UU., y la Decisión 2004/535/CE de la Comisión, de 14 de mayo de 2004, relativa al carácter adecuado de la protección de los datos personales incluidos en los registros de nombres de los pasajeros que se transfieren al Servicio de aduanas y de protección de fronteras de los EE.UU.

### NOTAS

(1) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración:

Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court, elaborado en Bruselas el 30-11-2005.

(2) A fecha de hoy se ha plasmado en el envío de 4 patrulleras, 1 helicóptero, 1 avión (aportado por Finlandia) y una decena de expertos para evaluar la situación y las acciones emprendidas.

(3) Informe sobre el Plan África 2006-2008 del Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, aprobado en Consejo de Ministros el 19 de mayo de 2006.

(4) Fuente: Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración sobre las embarcaciones interceptadas.

(5) Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar (DO L251 de 3-10-2003).

(6) Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración (DO L16 de 23-1-2004).

(7) Propuesta de Resolución 2006/2056 (INI), del Parlamento Europeo, sobre estrategias y los medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea.

(8) Propuesta de Resolución 2006/2056 (INI), del Parlamento Europeo, sobre estrategias y medios para la integración de los inmigrantes en la Unión Europea.

(9) Propuesta modificada de Decisión del Consejo relativa al Protocolo contra el tráfico ilícito de emigrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada.

(10) Fuente: *El Monitor* núm. 11, noviembre 2005, Instituto de Estudios de Policía.

(11) Fuente: *Informe anual 2005*, "El problema de la drogodependencia en Europa", Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías.

(12) Se consideran delitos relacionados con la droga aquellos que se cometen bajo la influencia de las drogas, con la finalidad de financiar el consumo de drogas, en el contexto de funcionamiento de los mercados de drogas ilegales o infringiendo la legislación antidroga.

(13) El consumo problemático de drogas (CPD) se define como: "el consumo por vía parenteral o consumo habitual o de larga duración de opiáceos, cocaína o anfetaminas".

(14) Fuente: "Conflicto social en jóvenes consumidores de heroína", *Boletín Criminológico* núm. 85, abril 2006. Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología.



