

EL SISTEMA DE SEGURIDAD INTERIOR PORTUGUÉS

BREVE REFLEXIÓN¹

MANUEL MONTEIRO GUEDES VALENTE

Director del Centro de investigación y Profesor del Instituto
Superior de Ciências Policiales y Seguridad Interna
Profesor de la Universidad Autónoma de Lisboa Luís de Camões

I. Planteamiento general

1. El objeto del Sistema de Seguridad Interior abarca el marco jurídico-constitucional, jurídico-penal, operativo-policial, operativo-político y operativo-social, cultural y económico. Hablar de Seguridad Interior es hablar varias lenguas y crear varios discursos según el enfoque de seguridad que queramos tratar, ya sea jurídico, económico, social, político o estratégico, en la construcción de un espacio físico de ejercicio pleno de los derechos, libertades y garantías fundamentales de los ciudadanos. Todo depende de la esfera en que pretendamos profundizar.

En esta pequeña reflexión pretendemos estudiar y presentar el sistema de seguridad interior actualmente vigente en Portugal y hablar, si quiera sea brevemente, de la propuesta de modificación que se pretende hacer a este sistema preconizada por la Resolución del Consejo de Ministros (RCM) núm.45/2007, de 19 de marzo, y que establece cinco campos cruciales en la consecución de dicho espacio: la prevención, el orden público, la investigación criminal, la información y la cooperación internacional. No olvidaremos tampoco realizar críticas constructivas a la legislación que conforma el sistema de seguridad interior y a la interpretación que se da a las normas en vigor por la comunidad civil, que se escuda en el desconocimiento de la ley y especialmente de la Ley de Seguridad Interior, para justificar la inercia que la caracteriza.

2. Pretendemos desde este momento afirmar que la Seguridad Interior no puede ceñirse a las atribuciones, las competencias o a la misión exclusiva de la POLICIA² ya que corremos el

¹ Traducido del original portugués por ADÁN CARRIZO GONZÁLEZ-CASTEL, Profesor de Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca (España).

riesgo de desvirtuar la concepción de un Estado de derecho democrático en el que la participación individual y colectiva de todos se presenta como una deber de ciudadanía y como un derecho constitucionalmente consagrado de cada miembro de la comunidad³ y, además, como una tarea fundamental del Estado⁴.

Debemos también tomar conciencia de que la Seguridad Interior hoy no es una cuestión de soberanía aislada de un solo Estado. Es una realidad de varios Estados fronterizos. Estados que frente a la globalización, frente a la desterritorialización de la Seguridad⁵ y frente a las inminentes amenazas nacionales, bilaterales, regionales (europeas) o globales⁶, que afectan al día a día de cada ciudadano, se transformaran en un Estado Frontera⁷, ya que por ejemplo, la Seguridad Interior es una cuestión de varios Estados en la globalidad de las soberanías

² En el sentido restrictivo del art. 272 de la Constitución de la República Portuguesa (CRP). Sobre este tema, GUEDES VALENTE, MANUEL MONTEIRO, “Contributos para uma tipologia de Segurança Interna”, en *I Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 79-88.

³ Cfr. nº 1 del art. 48 y nº 1 del art. 52 de la CRP.

⁴ Cfr. letra c) del art. 9 de la CRP, en el cual se señala como tarea fundamental del Estado “incentivar la participación democrática de los ciudadanos en la resolución de los problemas nacionales”.

⁵ Sobre este tema FIÃES FERNANDES, LUÍS, «As “Novas Ameaças” como Instrumento de Mutações de Conceito de “Segurança”», en *I Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, p. 123.

⁶ La globalización o semiglobalización en el concepto de EMÍLIO GERELLI [«Il fantasma della globalizzazione e la realtà. Dei sistemi tributari negli anni 2000», en *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, 1997, p. 451], «como “mecanismo” social hiperdinámico que convierte en globales los espacios económicos, culturales e informativos que antes se estructuraban, definitivamente, a un nivel nacional», [FARIA COSTA, JOSÉ DE, “O fenómeno da globalização e o Direito Penal Económico”, en *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares – Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – STUDIA IVRIDICA – 61 – AD HONOREM*, p. 533], señala el mismo síntoma de pérdida del carácter nacional para la seguridad.

⁷ Sobre este tema, GUEDES VALENTE, MANUEL M., “Contributos para uma Tipologia...”, en *Colóquio de Segurança...*, pp. 88-89.

nacionales⁸. Véase el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea (TUE) que preconiza la creación de un espacio con un elevado nivel de libertad, de seguridad y justicia⁹.

3. El Sistema de Seguridad Interior y su cuadro normativo no se agota en la seguridad de carácter nacional, sino que debe ser entendido como un reflejo y un hilo conductor de seguridad de carácter europeo o de carácter internacional¹⁰, así pretendemos, con este breve análisis, retocar los conceptos y aproximarlos a la idea fundamental de que hoy, cualquier Estado no puede obviar: el Sistema de Seguridad Interno portugués tiene que estar conectado con el espacio de seguridad común europeo en el respeto a los principios de libertad, de democracia; en el respeto de los Derechos del Hombre y de las libertades fundamentales; en el respeto de Estado de Derecho y en el respeto de los derechos fundamentales, patrimonio de la humanidad, como impone el artículo 6º del Tratado de la Unión Europea¹¹.

⁸ Sobre este tema ADRIANO MOREIRA, “A Segurança e o Novo Mundo”, en *II Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 335-338; MIRANDA RODRIGUES, ANABELA, *Um Sistema Sancionatório para a União Europeia – Entre a Unidade e a Diversidade ou ao caminho da harmonização*, texto fotocopiado y entregado en la Maestría en Ciencias Jurídico-Criminales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra en la especialidad de Derecho Penal Europeo, 2005, pp. 1-3.

⁹ En relación con el análisis de este precepto ver, GUEDES VALENTE, MANUEL MONTEIRO, *Do Mandado de Detenção Europeu*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 99-119.

¹⁰ Sobre la seguridad interior en el contexto internacional, MIRANDA RODRIGUES, ANABELA, “O Mandado de Detenção Europeu”, en *Revista Portuguesa de Ciência Criminal (RPCC)*, Año 13, Fasc. 1.º, 2003, pp. 50-51, AZEREDO LOPES, “A Segurança Interna no Contexto Internacional” en *I Colóquio de Segurança Interna*, (Coord. MANUEL VALENTE), Almedina, Coimbra, 2005, pp. 13-20. Sobre la limitación de la soberanía de los Estados y las teorías voluntarista y objetvista, en la que el Estado no es realmente soberano, ya que la lógica excluye una pluralidad de soberanos y un Estado a la hora de delimitar sus propias fronteras debe contar con sus vecinos, ver RENÉ-JEAN DUPUY, *O Direito Internacional*, (traducción de CLOTILDE CRUZ), Almedina, Coimbra, 1993, pp. 24-30.

¹¹ En este sentido MIRANDA RODRIGUES, ANABELA, “O Mandado de...”, en *RPCC*, Año 13, fase 1.º, 2003, pp.50-51; “A Emergência de um «Direito Penal Europeu»: Questões Urgentes de Política Criminal”, en *revista Estratégia do Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais*; n.ºs 18-19, 1.º e 2.º semestres, 2003, pp. 151-152; MIRANDA RODRIGUES, ANABELA y LOPES DA MOTA, JOSÉ, *Para uma Política Criminal Europeia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2002, pp. 43-51. En relación

Esta idea la encontramos en el campo de la cooperación internacional previsto en la RCM núm. 45/2007, de 19 de marzo. Aún más, afirmamos que no se debe agotar en este campo por que un verdadero Sistema de Seguridad Interior debe emerger del ámbito de la prevención a nivel de cada Estado aislado, al nivel de los Estados Frontera (Estados miembros) y a nivel global, ya que la manifestación en uno solo de los niveles se reflejará en los demás espacios de prevención.

II. Del marco legislativo actual

1. Ley de Seguridad Interior y textos conexos

4. El marco legislativo portugués actual de Seguridad Interior es un reflejo de una concepción del mundo tranquilo, de una organización estatal sólida y de estabilidad tranquilizadora, en que la separación de poderes y funciones es también indiscutible en lo que respecta a seguridad y a defensa¹². Hoy no podemos obviar un escenario de “zonas provinciales, en un mundo organizado en Estados en que cada uno es responsable de su parte, y en el que cada uno debe cuidar básicamente de las flores que allí se encuentren y de los prejuicios que allí se diesen”¹³. Tenemos la conciencia clara y plena de que la Seguridad Interior no solo depende del plano internacional, del fluir de las relaciones internacionales, de la participación del Estado portugués en un determinado marco institucional europeo y trasatlántico¹⁴, como también

con la seguridad interior desarrollada por la PSP en el marco europeo de Schengen ver PEDRO CLEMENTE, *Da Polícia de Ordem Pública*, Ed. Governo Civil de Lisboa, 1999, pp. 178-185.

¹² AZEREDO LOPES, “ A Segurança Interna no contexto...”, en *I Colóquio de Segurança...*, p. 13. Hoy la separación radical de poderes y de funciones puede complicar la prevención proactiva y reactiva, perjudicando la consecución de la seguridad interior de cualquier Estado o grupo de Estados, debiendo estos funcionar en cooperación formal y material.

¹³ AZEREDO LOPES, “ A Segurança Interna no contexto...”, in *I Colóquio de Segurança...*, pp. 17 y 18.

¹⁴ *Ídem*, p. 13.

supone un centro de las preocupaciones de la sociedad de carácter nacional, europeo e internacional.

Este espectro centra el terrorismo, la inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos, el tráfico de armas y de droga, la corrupción interior e internacional, el blanqueamiento de bienes y el desempleo, al lado de la desinformación, de incultura generalizada, de ausencia de políticas de habilitación, de inserción social, de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, como preocupaciones principales, seguidas de la criminalidad organizada que explora aquellas tipologías criminales y del mantenimiento de la paz y de la tranquilidad en varios puntos del globo terrestre¹⁵.

El marco legislativo actual, teniendo en cuenta la evolución de las preocupaciones y de las nuevas amenazas en varios frentes legislativos que interfieren con el sistema de seguridad interior, carece de un pensamiento propio en el marco general de la seguridad interior en el escenario de un espacio europeo común de seguridad¹⁶ y de un espacio global de seguridad¹⁷ y de un espacio penal europeo donde la tutela de los derechos de los ciudadanos se equilibre con la defensa de los delincuentes de cara a la hegemonía punitiva del Estado. En Portugal, este reflejo no puede ser olvidado por que la reforma del sistema de seguridad interior se encuentra fuertemente unida a la reforma penal¹⁸.

¹⁵ En este sentido ver FIÃES FERNANDES, LUÍS, “As «Novas» ameaças...”, in *I Colóquio de Segurança...*, p. 125 y la nota 5.

¹⁶ En el marco europeo ver el Plan de Acción del Consejo de Europa de 3 de diciembre de 1998, punto 5 de la Introducción, Diario Oficial C 19 de 23 de Enero de 1999, pp. 3-5, de donde se desprende que la constitución de un espacio común de seguridad impone la construcción simultánea y prioritaria de un espacio común de libertad y de justicia. Cfr. el núm. 6 del artículo 7 de la CRP.

¹⁷ Sobre este asunto consultar la Convención de las Naciones Unidas contra la Criminalidad Organizada y Transnacional, Decreto del PR n.º 19/2004 y RAR n.º 32/2004, DR, I-A, n.º79, de 2 de Abril de 2004. Así como el trabajo de GOMES DIAS, MÁRIO, “A Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional e os Protocolos Adicionais contra o Tráfico de Pessoas e contra o Tráfico de Migrantes”, en *Estudos de Homenagem ao Prof. Doutor Germano Marques da Silva*, Almedina Coimbra, 2004, pp. 107-131.

¹⁸ Cfr. la letra a) del punto 3.2 de la RCM n.º 45/2007, de 19 de Marzo.

5. La Seguridad Interior no figura expresamente como tarea fundamental del Estado. Consideramos la Seguridad Interior como tarea fundamental del Estado a través del artículo 9 de la CRP, concretamente en los apartados b), d) y g). Al consagrar como tareas fundamentales del Estado la garantía de derechos y libertades fundamentales y el respeto por los principios del Estado de Derecho democrático, la promoción del bienestar y calidad de vida del pueblo y la igualdad real de los ciudadanos y del desarrollo armónico de todo el territorio nacional, la Constitución da vida a una concepción amplia de seguridad interior que hace que aquellas tareas deban obedecer el respeto a la dignidad de la persona humana y a la voluntad del pueblo, poseedor de la soberanía nacional y que prima por el respeto y por la garantía de efectividad de los derechos y libertades fundamentales, por la separación y por la independencia de los poderes. De esta manera la consecución de la Seguridad Interior se subordina a la Constitución, cuyos preceptos se aplican directamente y vinculan a entidades públicas y privadas cuando se refieren al respeto de los derechos, libertades y garantías, y a la legalidad democrática¹⁹.

La Seguridad Interior es parte integrante del derecho fundamental personal a la seguridad consagrado en el artículo 27 de la CRP²⁰, que afecta a la seguridad interior y a la externa. Como derecho fundamental personal de los ciudadanos y como derecho fundamental garantía de los demás derechos y libertades, la seguridad se impone al Estado como tarea fundamental. Sin embargo, no podemos considerar la seguridad como un derecho fundamental absoluto. La seguridad debe ser vista como un derecho garantía de los demás derechos que se relativiza de cara al principio de libertad, concebido por la filosofía kantiana como el más alto valor de la justicia. La seguridad se presenta en Portugal y desde el artículo 3º de la Constitución de 1822 más como una garantía de derechos que como un derecho autónomo²¹. No vemos otra alternativa ya que sino correríamos el riesgo de convertir la seguridad en prioritaria en detrimento de otros derechos o de otras soluciones operativas que no vulneraran los derechos

¹⁹ Cfr. los artículos 1, 2, 3, 7 y 18.1 de la CRP.

²⁰ Sobre el derecho a la seguridad ver GUEDES VALENTE, MANUEL M., “Contributos para a tipologia...”, en *I Colóquio de Segurança...*, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 90-95.

²¹ Ídem, p. 91.

sino que los fortalecieran. Nos preocupa que pudiera sacrificarse la libertad en defensa de un Estado policía o de un Estado securitario o securitarista.

6. La Seguridad Interior se presenta, constitucionalmente, como una de las funciones de la POLICIA concebida desde una triple perspectiva, de orden y tranquilidad pública, administrativa y judicial, conforme al número 1 del artículo 272 de la CRP²². La Constitución, al consagrar que a la Policía le corresponde garantizar la Seguridad Interior, no aleja cualquier vertiente de concepción de policía, pues consideramos que la seguridad interior debe corresponder directamente o indirectamente a la Policía, ya sea de naturaleza administrativa o judicial. Nos parece que esta triple perspectiva se refleja, desde luego, en el art. 1 de la Ley de Seguridad Interior (LSI)²³, aprobada por la Ley n° 20/87, de 12 de junio, y modificada por la Ley n° 8/91, de 1 de abril, en cuanto a las policías que se consideran legalmente competentes en materia de seguridad interior: Policía de Seguridad Pública (PSP), Guarda Nacional Republicana (GNR), Policía Judiciaria (PJ) y Servicio de Extranjeros y Fronteras (SEF), pero no en cuanto a otras policías principalmente de naturaleza administrativa y, también, judicial, que desarrollan una actividad promotora de seguridad interior, tales como la Autoridad para la Seguridad Alimentaria y Económica (ASAE) que actúa en un sector crucial para la economía nacional y europea y, consecuentemente, para la Seguridad Interior.

La Seguridad Interior es una función/misión de un determinado número de fuerzas y servicios de seguridad: GNR, PSP, PJ, SEF o los órganos de los sistemas de Autoridad Marítima y Aeronáutica y los del Sistema de Información y Seguridad (SIS), conforme al n° 2 del art. 14 de la Ley n° 20/87. En esta misma línea se puede considerar la seguridad interior como una actividad que debe ser desarrollada por aquellas policías y que tiene como objetivo la garantía del orden, de la seguridad y de la tranquilidad públicas, de protección de las personas y bienes, de prevención de la criminalidad y el asegurar del normal funcionamiento de las instituciones

²² En relación con este tema, ver GUEDES VALENTE, MANUEL MONTEIRO, *Teoria Geral do Direito Policial* – Tomo I, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 64-71.

²³ Este texto normativo reguló, a la vez que las competencias de la Asamblea de la República y del Gobierno en materia de Seguridad Interior, el Consejo de Seguridad Interior (artículos 10.º, 11.º de la Lei n.º 20/87 y RCM n.º 12/88, de 24 de Marzo, que aprueba el Reglamento del Consejo), así como el Gabinete Coordinador de Seguridad (artículos 12.º y 13.º de la Lei n.º 20/87 y DL n.º 61/88, de 27 de Febrero, que aprueba la organización y funcionamiento del Gabinete).

democráticas, del regular ejercicio de los derechos y libertades fundamentales del ciudadano y del respeto por la legalidad democrática conforme al nº 1 del art. 1 de la Ley nº 20/87. La actividad de producción de seguridad interior, perseguida por la POLICIA engloba también la función de defensa de la legalidad democrática y de garantía de los derechos de los ciudadanos conforme al nº 1 del art. 272 de la CRP²⁴.

7. La Seguridad Interior se presenta como una actividad a desarrollar por las fuerzas y servicios de seguridad, concretamente los que siendo “organismos públicos” están en exclusiva al servicio del pueblo portugués (nº 1 del art. 14 de la LSI) que detenta la soberanía de la República Portuguesa (art. 1º de la CRP). Actividad que encierra en si misma la idea de función²⁵ de seguridad interior a ser ejercida por la GNR, la PSP, la PJ, el SEF, el SIS y los sistemas de Seguridad Marítima y Aeronáutica conforme a lo que señala el nº 2 del artículo 14 de la LSI²⁶.

²⁴ En este sentido GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Teoria Geral...* – Tomo I, pp. 65-70.

²⁵ Concepto función en el sentido de “actividad específica, complementaria de otras actividades también específicas cuyo ejercicio coordinado es indispensable para la producción de un resultado”, o que concurre para producir “el efecto de lograr los fines” de la comunidad [MARCELLO CAETANO, *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*, Reimpressão da 6.ª Ed., Almedina, Coimbra, 1996, Tomo I, p. 148], que a su vez concurre con el concepto de misión o tarea “constitucionalmente definida, que proviene de la atribución de competencias a órganos de soberanía” en palabras de GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 3.ª Ed., Almedina, 1999, pp. 504 – 505. Teniendo en cuenta que las fuerzas y cuerpos de seguridad no son órganos de soberanía (Presidene de la República Assembleia de la República Gobierno y Tribunales, conforme al núm. 1 del art. 110 de la CRP), sino que dependen de órganos de soberanía, en concreto del Gobierno, a través de la tutela ministerial, pensamos que el término adecuado es función. En cuanto a la función y misión o tarea de seguridad interior ver GUEDES VALENTE, MANUEL MONTEIRO, “Terrorismo: Fundamento de restrição de Direitos?”, en *Terrorismo*, (Coord. ADRIANO MOREIRA), 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 422-427.

²⁶ Como ya señalamos este grupo de policías y de servicios se encuentra muy limitado en la actualidad de cara a los nuevos desafíos que se producen en la sociedad posmoderna, con nuevas amenazas y nuevos peligros que afectan directa o indirectamente a la seguridad y, consecuentemente, a la estabilidad socio política de los Estados de Derecho democráticos.

La actividad de seguridad interior promovida por las fuerzas y servicios de seguridad se rige de acuerdo con los dictámenes constitucionales y las leyes, ley penal y procesal penal, leyes orgánicas de las policías y servicios de seguridad (nº 2 del art. 1 de la LSI), y se controla por la observancia de las reglas generales de policía²⁷ y por el respeto de los derechos, libertades y garantías y por los demás principios del Estado de Derecho democrático (nº 1 del art. 2 de la LSI)²⁸. La actividad de seguridad interior implica la aplicación de medidas generales y de medidas de policía, que están sujetas no solo al principio de reserva legal²⁹, previstas en las leyes (nº 2 del art. 272 de la CRP, nº 3 del art. 1 y nº 2 del art. 2 de la LSI) y, consecuentemente, de tipicidad, por lo que deben respetar el principio de prohibición de excesos o de proporcionalidad lato sensu, así por ejemplo, las medidas deben ser abstracta y concretamente adecuadas, exigibles y necesarias, por consiguiente, subsidiarias, y proporcionales stricto sensu³⁰ en relación al hecho agresor de la seguridad interior y a su gravedad. Las medidas generales y de policía, promotoras de la actividad de seguridad interior deben ser interpretadas y aplicadas por las fuerzas y servicios de seguridad de acuerdo con los

²⁷ Cfr. núm. 3 del art. 272 de la CRP y el núm. 3 del art. 2 de la LSI.

²⁸ El art. 18 de la CRP consagra la sujeción de las entidades públicas y privadas a los preceptos constitucionales, especialmente a los derechos, libertades y garantías que consagran la sujeción de las medidas restrictivas de derechos a los principios de constitucionalidad, de legalidad, de tipicidad, de proporcionalidad latu sensu (adecuación, necesidad y exigibilidad, proporcionalidad stricto sensu) y al principio de no admisión de restricciones que afecten a la extensión y al alcance del contenido esencial de los preceptos constitucionales. Por tanto, no se puede admitir la aceptación de cualquier medida jurídica y material que afecte a este mandato constitucional, por lo que cualquier reforma del sistema de seguridad interior debe tener en cuenta el espíritu obligatorio de este precepto.

²⁹ En cuanto al principio de legalidad en la actuación policial ver GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Teoria Geral...*, pp. 86-91 y la bibliografía allí contenida.

³⁰ Sobre el principio de prohibición de excesos o de proporcionalidad lato sensu ver GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Teoria Geral...*, pp. 91-98 y la bibliografía allí contenida. Sobre el mismo tema ver VITALINO CANAS, *Constituição da República Portuguesa*, AAFDL, Lisboa, 2004, pp. 52-53, 267-268 e 273.

principios de consecución del interés público, seguridad como bien común y como fuente de bienestar y calidad de vida, en el respeto de los derechos e intereses legalmente protegidos del ciudadano, así como de los principios democráticos de lealtad, buena fe, justicia, igualdad y libertad³¹.

8. La LSI no agota la función de seguridad interior en cuanto a las atribuciones y competencias de las fuerzas y servicios de seguridad ya que esta función se extiende a toda la sociedad a través del principio de colaboración, denominado deber general de colaboración en el art. 5 de la LSI. Los ciudadanos en general tienen un deber de colaborar en el desarrollo y materialización de los fines de seguridad interior, permitiendo, por un lado, que las fuerzas y servicios de seguridad ejerzan las competencias que les están adscritas y, por otro, debiendo observar las disposiciones legales de tenor preventivo y acatando las ordenes y mandatos legítimos de las autoridades³². En el primer caso podemos hablar de un deber de colaboración pasivo, no obstruir la actividad de seguridad interior promovida por las fuerzas y servicios de seguridad, mientras que, en el segundo caso, se trataría de un deber de colaboración activo en el que se impone una intervención de mayor nivel, acatar las ordenes y mandatos, o menor nivel, observar las disposiciones legales, adecuadas a la actividad de seguridad. Frente a una infracción criminal el ciudadano no debe impedir la acción de las policías, del mismo modo que debe obedecer las órdenes de permanencia o de alejamiento del lugar del crimen (art. 173 del CPP) y, en el caso de que sea necesario, debe alertar a la policía material o territorialmente competente e intervenir hasta que ésta llegue al lugar, procediendo, en caso necesario a la detención del delincuente conforme al b) del n° 1 del artículo 255 del CPP.

³¹ Cfr. arts. 166, 32.8 y 13 de la CRP, así como GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Teoria Geral...* – Tomo I, pp. 83-136.

³² La no comprobación de la legalidad y legitimidad del mandato u orden, dota al ciudadano del derecho inherente de resistirse a la intervención policial, como si se tratase de una acción directa del ciudadano frente al abuso del ejercicio de competencias y atribuciones. Sobre este asunto, el art. 21 de la CRP consagra el derecho de cualquier ciudadano a resistirse a cualquier orden que ofenda sus derechos, libertades o garantías y a repeler por la fuerza cualquier agresión, cuando no sea posible recurrir a la autoridad pública. Para una mejor comprensión de la consagración constitucional del derecho de resistencia ver GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3.^a Edição, Coimbra Editora, Coimbra. 1993, pp. 165-167.

El deber general de colaboración afecta a cualquier ciudadano que se encuentre en territorio nacional. De la Ley no se deduce que el ciudadano común no será responsabilizado penalmente si infringe lo estipulado en el n° 1 del art. 5 de la LSI. El ciudadano que actúe de forma que obstruya el ejercicio de las competencias de la fuerzas y servicios de seguridad o que no acate una orden o mandato legítimo de la autoridad o que no observe las disposiciones legales de carácter preventivo podría incurrir en la comisión de un delito por acción u omisión, cuya conducta presente los elementos del tipo ocurrido.

9. Sin embargo, sobre determinados individuos, dotados de características propias inherentes a la función ejercida, recae un deber especial de colaboración que tiene una incidencia ya sea desde el punto de vista objetivo o subjetivo. En cuanto al punto de vista objetivo, el deber especial de colaboración impone a aquellas personas la obligación de observar las disposiciones legales de carácter preventivo, la obligación de acatar órdenes y mandatos de las autoridades material y territorialmente competentes y de no obstruir el ejercicio de sus competencias en el ámbito de la seguridad interior que son un deber general común a todos los ciudadanos, mientras que además están obligados a un deber especial de colaboración con las fuerzas y servicios de seguridad en los términos previstos en la Ley³³ (n° 2 del art. 5 de la LSI), por ejemplo, comunicar la noticia de un crimen del que tengan conocimiento en el ejercicio de sus funciones o por causa de ella. Deber que se hace mas fuerte si el sujeto desempeña funciones de jefatura, dirección, inspección o fiscalización, cabiendo en este caso un deber de comunicación inmediata³⁴ de aquellos hechos conocidos en el ejercicio de las funciones o por causa de ellas³⁵, que constituyan preparación, tentativa o ejecución de crímenes de espionaje, sabotaje o terrorismo como se desprende del n° 3 del art. 5 de la LSI.

Estos sujetos deben comunicar la existencia de cualquier hecho que afecte a la seguridad interior, deben observar las disposiciones legales preventivas referentes a la seguridad o

³³ Entiéndase de acuerdo con la ley general y con las normas orgánicas de cada cuerpo o fuerza en especial.

³⁴ En el articulado el legislador optó por el adverbio prontamente que entendemos como sinónimo de inmediatamente.

³⁵ En el mismo sentido la letra b) del núm. 1 del art. 242 del CPP.

relacionadas con ella, deben acatar las órdenes o mandatos de la autoridad competente y legítima, no deben realizar ninguna acción u omisión susceptible de obstruir el normal ejercicio de las competencias de las fuerzas o servicios de seguridad y deben especialmente proceder a la comunicación inmediata, siempre que el hecho agresor de la seguridad interior pueda constituir un hecho susceptible de ser calificado como sabotaje (art. 329 del CPP), de espionaje (art. 317 del CPP), y de terrorismo (Ley nº 52/2003, de 22 de agosto), delitos que tutelan penalmente la Seguridad del Estado Portugués, más concretamente la paz pública³⁶, y consecuente e (in)directamente, bienes jurídicos individuales fundamentales, como la vida y la integridad física.

En lo que respecta al ámbito subjetivo, el deber especial de colaboración recae sobre los funcionarios y agentes del Estado así como las personas jurídicas de derecho público y los miembros de los órganos de gestión de empresas públicas, que, dependiendo de la función ejercida en la entidad a que pertenezcan, están obligados a un deber especial de colaboración (nº 2 del art. 5 de la LSI) o también a un deber especial de comunicación inmediata (nº 3 del art. 5 de la LSI). La violación de estos deberes por parte de estas personas genera responsabilidad disciplinaria y penal, según el nº 4 del art. 5 de la LSI. Estos deberes se extienden, con mayor motivo, a los sujetos de la fuerza y servicio de seguridad con competencia en materia de seguridad interior de acuerdo con los estatutos y las leyes orgánicas y de procedimiento³⁷.

³⁶ En cuanto a la tutela de la paz pública en relación con el terrorismo ver GUEDES VALENTE, MANUEL M., “Terrorismo: Fundamento...”, en *Terrorismo*, pp. 441-443.

³⁷ Cfr. *p. e.* art. 25.º de la Lei Orgânica de la Guarda Nacional Republicana aprobada por el DL n.º 231/93, de 26 de Junio, modificado por el DL n.º 265/93, de 31 de Julio, por el DL n.º 298/94, de 24 de Noviembre, por el DL n.º 188/99, de 2 de Junio y por el DL n.º 15/2002, de 29 de Enero.

10. La LSI materializa el principio de cooperación³⁸ horizontal entre las diferentes fuerzas y servicios de seguridad con competencia en materia de seguridad interior. Somos de la opinión de que este deber de cooperación se expande por medio del deber de colaboración de la policía, administrativa y judicial, no inscritas en el catálogo del art. 14 de la LSI. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la consecución de la actividad de seguridad interior, deben promover la comunicación recíproca de los datos no sujetos a un régimen especial de reserva o protección con el propósito de llevar a cabo su actividad según los objetivos y finalidades de la política de seguridad interior y dentro de los límites del ordenamiento orgánico respectivo, como por ejemplo, en el caso de las atribuciones y competencias adscritas a cada fuerza y cuerpo de seguridad, conforme al art. 6 de la LSI.

La RCM n.º 45/2007 plantea la propuesta de reforma del sistema de seguridad interior portugués sobre la base del principio de cooperación horizontal emergente de una buena coordinación y racionalización de atribuciones y competencias y de la gestión de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Esta cooperación horizontal debe ser trasladada en el marco de la intervención de las fuerzas y cuerpos de seguridad en todos los ámbitos: prevención, orden público, investigación criminal, información y cooperación internacional, y ésta a su vez, debe ser puesta en relación con el principio de cooperación vertical en la figura del Secretario General del Sistema Integrado de Seguridad Interior (SG-SISI).

11. La seguridad interior supone una actividad y, para que esta actividad pueda llevarse a cabo, también una política conformada por un conjunto de principios, de orientaciones y de medidas

³⁸ Sobre el principio de cooperación, GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Teoria Geral...* – Tomo I, pp. 371 – 404. Sobre el principio o deber de cooperación prescrito en varios artículos, art. 6.º de la Lei n.º 21/2000, de 10 de Agosto, que aprobó la Lei Orgânica da Investigação Criminal, reformada por el DL n.º 305/2002, de 13 de Diciembre, el art. 6.º de la LOPJ, letra p) del núm. 2 del art. 2.º de la LOFPSP, letra f) del art. 2.º de la LOGNR, art. 5.º de la LOFSEF. Sobre el deber de cooperación en el marco de la investigación criminal ver GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Regime Jurídico da Investigação Criminal Comentado e Anotado*, 2.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 101-104. Sobre la cooperación policial en general, desde una perspectiva vertical y horizontal, así como nacional e interanacional ver GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Teoria Geral...*, pp. 371-404 y, en el marco europeo, URBANO DE SOUSA, CONSTANÇA, “A Segurança Interna no Quadro Europeu”, *in I Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, 2005, pp. 101-122.

con vista a conseguir el orden, la seguridad y la tranquilidad pública y a proteger a las personas y a los bienes, a prevenir a la sociedad, a asegurar el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el ejercicio regular de los derechos, libertades y garantías, y el respeto a la dignidad de la persona humana, los cuales deberán enraizarse y surgir de la legalidad del pueblo.

La Asamblea de la República debe determinar y controlar la política de seguridad interior (nº 1 del art. 7 de la LSI y letra c) del art. 161 y letras a) y e) del art. 162 de la CRP) en cuanto que le corresponde al Gobierno la conducción de la política de seguridad interior y siendo responsable el Primer Ministro de su dirección (art. 8 y 9 de la LSI y letra j) del nº 1 del art. 197, letra f) del art. 199 y letras a) y d) del nº 1 del artículo 201 de la CRP).

Para la ejecución de la política de Seguridad Interior por el Gobierno han sido creados los siguientes órganos:

- a) El Consejo Superior de Seguridad Interior (CSSI)³⁹, órgano interministerial de audiencia y consulta en materia de seguridad interior al que le corresponde emitir informe sobre las líneas generales de la política de seguridad interior, sobre las bases generales relativas a la organización, al funcionamiento, a la forma de deliberación de las atribuciones y las competencias de las fuerzas y cuerpos de seguridad y las grandes líneas orientadoras en lo que respecta a la formación y a la especialización de las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como le corresponde auxiliar al Primer Ministro en lo relativo a la adopción de providencias que se muestren necesarias en situaciones y momentos de grave amenaza para la seguridad interior.

³⁹ Para un mejor estudio del CSSI, el *Regimento do Conselho Superior de Segurança Interna*, aprobado por el RCM n.º 12/88, de 24 de Março de 1988, DR, I Série, n.º 87, pp. 1439 – 1440. Componen el CSSI el Primer Ministro, que lo preside, los Ministros de Administración Interna (Interior), Justicia y Finanzas, el Comandante General de la GNR, los Directores Nacionales de la PSP y de la PJ, los Directores Generales del SEF, del SIS y de los Sistemas de Autoridad Marítima y Aeronáutica, el Secretario General del Gabinete Coordinador de Seguridad, el PGR para los fines del art. 219.º de la CRP, los Presidentes de las Regiones Autónomas y Ministros de la República siempre que el asunto tenga relación con su región respectiva, y otras entidades, como el comité del Primer Ministro, con responsabilidad en el área de la Seguridad, conforme art. 11.º de la LSI.

b) El Gabinete Coordinador de Seguridad (GCS)⁴⁰: órgano especializado con funciones de asesoría y de consulta para la coordinación técnica y operativa de la actividad de seguridad, en dependencia directa del Primer Ministro o, por delegación, en el Ministro de Administración Interior (MAI). Al GCS le compete auxiliar, regular permanentemente, las instituciones gubernamentales responsables de ejecución de la política criminal, estudiar y hacer propuestas relativas a la cooperación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad, el perfeccionamiento de su organización, el eventual empleo combinado de personal de las diferentes fuerzas y cuerpos de seguridad para hacer frente a situaciones y a momentos de grave amenaza, la coordinación de la cooperación externa, las normas de actuación y del procedimiento a adoptar en momentos y situación de grave amenaza a la seguridad interior y en el terreno de la reforma de las fuerzas y cuerpos de seguridad en especial de las que tienen por atribución y competencia la prevención de la criminalidad conforme a los arts. 12 y 13 de la LSI y el art. 1 y 2 del DL n° 61/88 de 27 de febrero.

12. La seguridad interior, como hemos defendido desde siempre, tiene como objetivo principal la promoción del bienestar individual y colectivo. Fin que permitirá, en el respeto a la dignidad de la persona humana, la concreción individual y colectiva de los derechos fundamentales personales, sociales, económicos, ambientales, culturales y políticos. Frente a esta idea y a los beneficios innegables de la globalización, promovida por la innovación tecnológica y la internacionalización de los conocimientos, y por consiguiente, los riesgos y las amenazas inherentes a cualquier proceso evolutivo, cuyos efectos sobrepasan la seguridad interior tradicionalmente concebida, fue creado el Gabinete Nacional de Gestión de Crisis (GNGC) con el fin de apoyar al Primer Ministro en la toma de decisiones y en la materialización de las mismas en situaciones de crisis (n° 1 del art. 1 del DL n° 173/04, de 21 de julio.

La actividad del GNGC afecta a la seguridad interior y solo debe ser utilizada cuando ocurra o se prevea que pueda ocurrir una situación de crisis (n° 2 del art. 1 del DL n° 173/04). Ahora la

⁴⁰ El funcionamiento del *Gabinete Coordenador de Segurança* (GCS) fue aprobado por el DL n.º 61/88, de 27 de Febrero, estando compuesto por el *Secretario-General*, nombrado por el PM, el Comandante General de la GNR, los Directores Nacionales de la PSP y de la PJ, los Directores Generales del SEF y de los Sistemas de Autoridades Marítima y de Aeronáutica, conforme n.º 2 del art. 12.º de la LSI y n.º 2 del art. 1.º del DL n.º 61/88.

cuestión que debe plantearse es saber que debe entenderse por situación de crisis. No debemos olvidar que cualquier situación de crisis genera cierta inseguridad (real o psicológica) que refleja en la seguridad interior). Con todo, no deja de preocuparnos esta abundante creación de consejos y gabinetes de apoyo que, en momentos de grave crisis, se atropellan unos a otros como la historia ha demostrado. Pensamos que la reforma del SISI, proyectada en la RCM nº 45/2007, viene a intentar limitar la dispersión funcional material y orgánica propicia a generar, ya sea por desconocimiento o incapacidad física y humana, una inoperancia táctica y estratégica de las fuerzas y cuerpos de seguridad (security) y de protección civil (safety).

Consideramos que la expresión situaciones de crisis implica, por un lado, un análisis concreto del caso y, por otro, un alcance y contenido que sobrepasara la singular quiebra de la normalidad, estamos de acuerdo con que una situación de crisis precede a un estado de guerra, tal y como se deduce del Preámbulo del DL nº 173/04, ya que no se debe referir solamente a una simple alteración del orden o de la tranquilidad o salud públicas. Por tanto, debemos afirmar que la crisis refleja una situación y un momento que, no siendo estado de guerra, demuestra la incapacidad del sistema de seguridad interior o del sistema nacional de salud para poderle hacer frente, tales como un ataque terrorista, una catástrofe natural que afecte a toda la estructura de seguridad, de salud o del bienestar comunitario. Se recomienda un uso restringido y adecuado del GNGC, para no correr el riesgo de desnaturalizar las funciones del propio Gabinete y del resto del sistema nacional, ya sea de seguridad, de salud o de otro tipo.

2. De las medidas de policía aplicables de acuerdo con la Ley de Seguridad Interior actual.

13. La actividad de seguridad interior promovida por las fuerzas y cuerpos de seguridad se desarrollan para prevenir la práctica de hechos que puedan afectar a la seguridad interior. En este sentido la LSI dotó, frente al mundo de la década de los ochenta, a las fuerzas y cuerpos de seguridad de medidas previamente tipificadas y proporcionales a la realidad criminal, a la posibilidad de alteraciones del orden y a la intranquilidad pública, así como a la posible violación de la legalidad democrática.

Las medidas de policía reguladas en el art. 16 de la LSI no se confunden ni se equiparan a las medidas cautelares o de policía contenidas en los arts. 248 y ss. del CPP⁴¹, ni con las medidas cautelares administrativas que se encuentran recogidas en la abultada legislación administrativa⁴². La LSI, en el art. 16, tipifica, no solo las normas orgánicas y de funcionamiento de cada fuerza o cuerpo de seguridad, sino también las medidas de policía de las que pueden hacer uso para prevenir el peligro y el daño o para hacer cesar el daño y los efectos materiales o psicológicos del mismo. De esta manera podemos encontrar medidas como las siguientes:

- a) Medidas generales de policía o de vigilancia policial, como la exigencia de identificación de la persona que esté o circule en lugar público o que esté bajo vigilancia policial⁴³, aprehensiones⁴⁴ temporales de armas y explosivos, prohibir la entrada de extranjeros no documentados o no permitir la salida de extranjeros del territorio nacional⁴⁵ (nº 2 del art. 16 de la LSI).
- b) Medidas especiales de policía: clausura temporal de polvorines, depósitos o fábricas de armas o explosivos y sus respectivos componentes, renovación o suspensión de autorizaciones a los titulares de los mismos; clausura temporal de establecimientos que

⁴¹ Sobre la distinción entre las medidas cautelares y de policía y las medidas de policía, GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Teoria Geral...* – Tomo I, pp. 83-131. Sobre las medidas cautelares y de policía, GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Processo Penal* – Tomo I, pp. 271-282.

⁴² Como la suspensión inmediata de la actividad de seguridad privada en los términos del n.º 1 del art. 29.º del DL n.º 35/2004, de 21 de Febrero.

⁴³ La identificación prevista en la letra *b*) del n.º 2 de art. 16.º de la LSI no tiene normas, fundamentos y preupuestos que la identificación permite en el art.º 250.º da CPP. Sobre este asunto GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Teoria Geral...*, pp. 175-181 y *Processo Penal* – Tomo I, Almedina, Coimbra, pp. 275-278.

⁴⁴ Podemos hablar aquí de aprehensiones de carácter administrativo.

⁴⁵ En lo referente a extranjeros ver el DL n.º 244/98, de 8 de Agosto, reformado por la Lei n.º 97/99, de 26 de Julio, por el DL n.º 4/01, de 10 de Enero y por el DL n.º 34/2003, de 25 de Febrero.

vendan armas o explosivos⁴⁶; cese de la actividad de empresas, grupos, organizaciones y asociaciones que se dediquen a la criminalidad organizada (especialmente al sabotaje, espionaje y terrorismo) o al reclutamiento, entrenamiento y preparación de personas para la práctica de dichos crímenes (nº 3 del art. 16 de la LSI). En este sentido deben tenerse en cuenta dos aspectos: primero, la autoridad de policía que determina y aplica las medidas especiales, habrá de comunicar, bajo pena de nulidad, y por cualquier medio físico o tecnológico a su alcance (fax, móvil, teléfono, correo electrónico...) dicha circunstancia al juez o tribunal competente, entendido éste en sentido amplio, para que pueda validar o anular la medida adoptada por la policía (nº 4 del art. 16 de la LSI); y segundo, las medidas especiales de policía tienen como fundamento evitar que la paz pública interior, europea e internacional y la seguridad del Estado de derecho democrático sean vulneradas, y por tanto, evitar que la seguridad interior, en sentido amplio, sea afectada por cualquier acto humano o controlado por el hombre.

14. El art. 18 de la LSI prevé la posibilidad de recurrir el control de las comunicaciones a efectos de la seguridad interior. En este sentido debemos hacer cuatro consideraciones para explicar y criticar esta posibilidad:

- a) Consideramos que el control de las comunicaciones no puede ser considerado una medida de policía porque, desde luego, necesita la autorización previa del Juez de Instrucción Criminal (JIC), y está sujeta a la permanente e inmediata intervención del mismo, tal y como se desprende del nº 1 del nº 4 del art. 18 de la LSI. De esta manera, se trata de una medida judicial, un medio de obtención de prueba excepcional⁴⁷ que la Policía (PJ) debe llevar a cabo para la consecución de la seguridad interior.

⁴⁶ El control de la fabricación, almacenamiento, comercialización, uso y transporte de armas y municiones, de explosivos y sustancias equiparables que no pertenezcan a las fuerzas armadas demás cuerpos y fuerzas de seguridad interior es atribución exclusiva de la PSP en todo el territorio nacional, como se deduce del núm. 3 del art. 2 de la LOFPSP.

⁴⁷ Sobre la excepcionalidad del recurso al control de las comunicaciones ver GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Escutas Telefónicas – Da Excepcionalidade à Vulgaridade*, Almedina, Coimbra, 2004 e *Processo Penal* – Tomo I, pp. 385-437.

- b) Defendemos que el catálogo de crímenes al que se refiere el nº 1 del art. 18 de la LSI, con remisión al nº 2 del art. 187 del CPP, implica una preocupación por salvaguardar la seguridad interior frente a actos o hechos que puedan hacer peligrar la paz pública, tales como crímenes de terrorismo, de criminalidad violenta o altamente organizada, de asociación criminal, crímenes contra la paz y la humanidad, contra la seguridad del Estado, crímenes prohibidos por las Convenciones internacionales sobre seguridad de la navegación aérea o marítima, de producción y tráfico de estupefacientes, de falsificación de moneda o títulos equivalentes, es decir, crímenes cuya práctica y resultado final pueden hacer peligrar la seguridad interior.
- c) Consideramos que el control de las comunicaciones, como se recoge en los nº 1 y nº 2 del art. 18 de la LSI es de competencia exclusiva de la Policía Judicial. Es decir, que las investigaciones de los crímenes del catálogo previsto en el nº 2 del art. 187 del CPP son de competencia de la PJ y los terminales del control de las comunicaciones se encuentran colocados dentro de sus instalaciones. Esta limitación física y jurídico material no perjudica el control inmanente del JIC que autorizó la diligencia, tal y como se contempla en el nº 4 del art. 18.
- d) Hemos defendido también que, en la materia de la seguridad interior, hay tipologías criminales no recogidas en este catalogo y que debían estar en el mismo, tales como los delitos económicos, ambientales, de corrupción y blanqueamiento de capitales, y en los que el recurso a las mencionadas escuchas telefónicas no puede ni debe ser tan restrictivo, lo que colaboraría a prevenir determinados crímenes como los de terrorismo, crimen organizado, tráfico de armas o seres humanos, de órganos humanos, de drogas, contra la humanidad, contra la paz nacional, europea e internacional, ya que los perjuicios de estos son demasiado elevados. Sin embargo, esta apertura no puede servir de patente de corso para la investigación criminal, ya que aquí, el recurso a las escuchas telefónicas debe ser muy excepcional.

3. Breves consideraciones sobre las Leyes Orgánicas de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

15. Las fuerzas y cuerpos de seguridad (GNR, PSP, PJ, SEF, Sistemas de Autoridad Marítima y Aeronáutica, SIS) son servicios públicos. Persiguen una función constitucional y sus atribuciones y competencias son propias del ejercicio del ius imperii y de la

República (art. 2 de la LOGNR, arts. 1 a 8 de la LOPJ, arts. 1 y 2 de la LOSEF, art. 6 del Sistema de Autoridad Marítima, arts. 6 y 7 del Estatuto del Instituto Nacional de Aviación Civil y arts. 1. 2 y 5 de la LOFSIS). En suma, sus atribuciones y competencias, destinadas a garantizar la seguridad interior les dota de una naturaleza de servicio público.

La GNR y la PSP son fuerzas de seguridad sujetas al principio de de reserva de ley y al de organización única para todo el territorio nacional (nº 4 del art. 272 de la CRP). El SEF, el SIS y los Sistemas de Autoridad Marítima y Aeronáutica en la acepción de las atribuciones de seguridad interior son considerados como servicios de seguridad. En cuanto a la PJ, como cuerpo superior de policía criminal auxiliar de la administración de justicia (art. 1 de la LOPJ), en nuestra opinión, detenta características de fuerza y cuerpo de seguridad, aunque carece de las prerrogativas propias de fuerza de seguridad como se desprende de las atribuciones y competencias atribuidas al PSP y a la GNR, tales como la reserva de ley de la Asamblea de la República en los términos de la letra a) del art. 164 de la Constitución, aunque intervienen en todo el territorio nacional y su organización es única, lo que la dotaría de una naturaleza híbrida.

16. La reforma de la Administración Pública conlleva la reestructuración de las competencias y atribuciones, en términos territoriales y materiales, de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Esta reforma está en curso y existe la tendencia de agrupar las competencias materiales y territoriales y disminuir la superposición de competencias y atribuciones, lo que no siempre se lleva a cabo con total coherencia.

Esta evolución natural de la sociedad provoca una reforma contante de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Debe destacarse la consideración de que éstas y éstos, como servicios públicos, están formalmente al servicio de la sociedad y no al servicio de intereses particulares o de poderes instituidos, lo que se materializa y se centraliza en la consecución diaria de las atribuciones y competencias de cada una de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

En este sentido, coincidimos con HASSEMER⁴⁸, en que existe en la actualidad el peligro de trasladar las funciones de la policía, dotadas de *ius imperii*, al sector de las empresas de seguridad privada, como si fuera una confesión de la ineficacia y de la incapacidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad en la consecución de sus fines de garantizar la seguridad interior⁴⁹. La reforma del sistema no puede surgir de la aceptación de esa ineficacia o incapacidad, ya que la seguridad es un bien común, particular y público, de primer orden que debe ser preservado y garantizado por el *ius imperii* del Estado, ya que si no correríamos el riesgo de encontrarnos una seguridad para ricos y otra para pobres.

III. De la reforma del Sistema de Seguridad Interior

17. El Sistema de Seguridad Interior en Portugal se encuentra en fase de reestructuración y actualización frente a la realidad europea e internacional y los nuevos riesgos y peligros de una sociedad postmoderna donde la globalización es una señal indeleble de las reformas de los Estados. Las líneas orientadoras de la reforma se encuentran plasmadas en la RCM n° 45/2007, de 19 de marzo⁵⁰, aprobada en el Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2007. La reforma se asienta sobre cinco pilares o aspectos fundamentales del sistema de seguridad

⁴⁸ WINFRIED HASSEMER, *A Segurança Pública no Estado de Direito*, AAFDL, Lisboa, 1995, p. 113: “Nuestra policía se retira para atrás en la lucha contra el crimen en favor de las empresas de seguridad en las formas de criminalidad que más atemorizan a los ciudadanos. Este hecho supone un escándalo en la política de seguridad y un peligro para el Estado de derecho. Se privatiza un campo que debe pertenecer al Estado y esto tiene consecuencias: desigualdades entre ricos y pobres en lo relacionado con la protección contra el crimen, pérdida de la sujeción a la ley, de la protección de los derechos fundamentales y del control del Estado de derecho en la lucha contra el crimen”. En la línea de HASSEMER, teniendo en cuenta la realidad portuguesa, GUEDES VALENTE, MANUEL MONTEIRO, “Da Segurança Pública: Contributos para uma Tipologia”, en *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. J. BACELAR GOUVEIA y RUI PEREIRA), Coimbra, Almedina, 2007.

⁴⁹ Sobre la privatización de la Policía y de la seguridad ver PEDRO CLEMENTE, “O paradigma da Polícia Privada”, en *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Germano Marques da Silva*, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 351-356 y 357 y ss.

⁵⁰ Cfr. Diario de la República (DR), 1.ª Série, n.º 55, de 19 de Marzo.

interior de un Estado perteneciente a un espacio europeo que se desea de un alto nivel de libertad, seguridad y justicia⁵¹.

La reforma en curso se proyecta sobre la creación de un Sistema Integrado de Seguridad Interior (SISI), bajo la dirección de un Secretario General (SG-SISI), que promueva la racionalización de los medios humanos y materiales, la coordinación, la cooperación, el reparto, la superación de las dificultades derivadas de nuestra sociedad del riesgo, entre las diversas fuerzas y cuerpos de seguridad con competencia en las materias de prevención del peligro, del orden público, de la investigación criminal, de la información y de la cooperación internacional. Competencias que representan los cinco grandes aspectos de la reforma y cuya exposición resulta de un estudio elaborado en el sentido de identificar y determinar las razones de las carencias o cuasi carencias del sistema en vigor. Es triste que la solución pase por la creación de un supermando y no por la fusión, extinción o reagrupación de las fuerzas y cuerpos de seguridad existentes en un país pequeño, dando cumplimiento al principio de racionalización medios humanos, materiales y financieros.

18. la reforma en curso desea disminuir o extinguir la inexistencia de un órgano capaz de actuar interdisciplinariamente, uniendo y coordinando los diferentes niveles de la Administración y la relación de ésta con la sociedad civil en el campo de la prevención. En el campo del orden público se constata que las competencias del Gabinete Coordinador de Seguridad son limitadas, lo que afecta a su capacidad para determinar soluciones operativas cuando son varias fuerzas y cuerpos los que tienen que actuar en conjunto. Ya en el campo de la investigación criminal, se proyecta la idea de que existe la necesidad de un sistema de información criminal moderno, esencial para la prevención y la represión de la criminalidad, que promueva el cambio de informaciones criminales de forma transversal, compartido por todos los órganos de policía criminal en articulación con organizaciones internacionales y organismos y servicios extranjeros homólogos. En esta línea de modernización, y en el campo de la información, la reforma considera urgente asumir y llevar a cabo una política de reparto de información y la adopción de formas eficaces de articulación institucional entre los diferentes sectores afectados, reparto que será la única forma de evitar la duplicación de recursos y la excesiva compartimentación de información, y de garantizar la existencia de un flujo continuo y eficaz de información entre los servicios competentes. En lo referente al campo de la cooperación internacional la reforma prevé

⁵¹ Cfr. art. 29 del TUE.

como objetivo la superación de las disfunciones en las estructuras y procedimientos en materia de seguridad, para que se adecúen a la era de la globalización y contribuya a una participación de Portugal en la construcción del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, y en múltiples iniciativas tendentes a garantizar la seguridad mundial.

El poder político y legislativo preconiza los objetivos de los campos de intervención mayor de la seguridad interior (prevención, orden público, investigación criminal, información y cooperación internacional) como una identificación y determinación de los elementos generadores de quiebras en un sistema pensado para la década de los ochenta del siglo pasado, en que la Guerra Fría llegaba a su fin y en que los movimientos terroristas eran de cariz ideológico. El funcionamiento correcto en estos ámbitos es una misión del SG-SISI, que contará con una reforma de la legislación referente a la seguridad interior: Ley de Seguridad Interior, Código Penal y Código de Proceso Penal, Nuevas Leyes Orgánicas y de Funcionamiento de las Policías y Ley de Organización de la Investigación Criminal.

19. La nueva Ley de Seguridad Interior debe preconizar un marco de las amenazas y riesgos típicos del actual ciclo histórico, debe basarse en un concepto amplio de seguridad, ejecutado a través de un sistema integrado dirigido por un Secretario General (SG-SISI) apoyado un conjunto diversificado de recursos, debe contemplar la prevención de catástrofes naturales, la protección del medio ambiente y la preservación de la salud pública, debe reconocer las interacciones necesarias entre los diversos sistemas relevantes para la seguridad individual y colectiva, debe estimular y asegurar la participación de las instituciones competentes en la resolución de problemas o incidentes de seguridad, de acuerdo con su naturaleza y su ámbito de actuación, debe impulsar órganos y entidades con vocación fuertemente preventiva para afrontar los riesgos que recaen sobre la sociedad portuguesa, resultantes tanto de la criminalidad en general como de factores naturales, tecnológicos o de otro tipo⁵². Se impulsa una LSI de manera racional encuadrada en un contexto de carácter europeo e internacional y adecuada a la nueva realidad social, económica, política y criminal.

El proyectado Sistema Integrado de Seguridad Interior, que contará con una LSI renovada y adecuada a los tiempos actuales, se sostiene sobre una serie de pilares fundamentales. El

⁵² Cfr. DR, 1.^a Série, n.º 55, de 19 de Marzo de 2007, p. 1647, Col. 2.

SISI se funda en el principio de que la libertad es indisoluble de la seguridad de los ciudadanos y deberá presentar una estructura adecuada a la prevención, contención y respuesta al actual clima de amenaza y riesgos, deberá sostenerse sobre un concepto interdisciplinar de seguridad interior. El SISI de geometría variable deberá optimizar y proyectar, de forma ordenada, las capacidades operativas de los diferentes sistemas, entidades, órganos y servicios cuya actividad sea relevante para garantizar el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, deberá proteger a las personas y a los bienes, deberá promover la prevención, y la lucha contra la criminalidad, deberá asegurar el respeto por la legalidad democrática, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas y el regular ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos, así como deberá asegurar la protección y el auxilio adecuado para las situaciones de crisis y catástrofes naturales⁵³.

Para la consecución de estos objetivos el SISI debe promover la coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad para la realización de una seguridad con naturaleza transversal, por medio del refuerzo de la colaboración entre todos los organismos y de la garantía de acceso de los mismos a la información que necesiten para la consecución de su misión. Debe promover la unión entre las policías y los servicios de información, materializando el principio de disponibilidad en el intercambio de la información con las estructuras de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea. Debe conjugar las fuerzas y cuerpos de seguridad con un sistema penitenciario para que la prevención y la represión de la criminalidad sea más eficaz, así como articular las relaciones entre las fuerzas y cuerpos de seguridad, el Sistema de Protección y Socorro y el Sistema de Defensa Nacional para responder a las amenazas a la seguridad. Debe, además, desarrollar planos de acción y estrategias comunes del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia⁵⁴.

20. El SISI pondrá fin al Gabinete Coordinador de Seguridad (GCS) y será dirigido por un Secretario General (SG-SISI) que dependerá directamente del Primer Ministro. El SG-SISI

⁵³ Cfr. DR, 1.^a Série, n.º 55, de 19 de Marzo de 2007, p. 1648, Col. 1.

⁵⁴ Cfr. DR, 1.^a Série, n.º 55, de 19 de Marzo de 2007, p. 1648, Col. 1.

será apoyado por un gabinete compuesto por adjuntos a la dirección provenientes de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Al SG-SISI le corresponde coordinar la acción de las fuerzas y cuerpos de seguridad, materializando el cumplimiento de los planes de coordinación y de cooperación de las fuerzas y cuerpos de seguridad aprobados por el gobierno, también deberá dirigir, ordenar y controlar a las fuerzas y cuerpos de seguridad en situaciones delicadas y de especial peligrosidad⁵⁵, deberá también coordinarse con el Sistema de Defensa Nacional y el Sistema de Protección y Socorro⁵⁶, estableciendo mecanismos de cooperación institucional con el Secretario General del Sistema de Información de la República Portuguesa para que las respectivas misiones se vean beneficiados por la necesaria gestión del intercambio de información.

Debe, además, la ley atribuir al SG-SISI la responsabilidad ejecutiva de dotar a las fuerzas y cuerpos de seguridad de un conjunto de servicios comunes, garantizar la interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información de las entidades que forman parte del SISI⁵⁷, coordinar la implementación de sistemas de información georreferenciada sobre el dispositivo y medios de las fuerzas y cuerpos de seguridad y de protección y auxilio sobre criminalidad y delincuencia, proceder al tratamiento, consolidación, análisis y divulgación integrada de las estadísticas de criminalidad así como participar en la realización de

⁵⁵ Ya sea las tipificadas en la Ley o las “excepcionalmente determinadas por el Primer Ministro frente a situaciones programadas, eventos de dimensión internacional, ataques terroristas a gran escala o catástrofes naturales de gran dimensión que requieran la intervención conjunta de diferentes fuerzas y cuerpos. Cfr. DR, 1.ª Série, n.º 55, de 19 de Marzo de 2007, p. 1648, Col. 2.

⁵⁶ Que tendrán oficiales de enlace permanentes junto al SISI designados por los Ministerios competentes. Cfr. DR, 1.ª Série, n.º 55, de 19 de Marzo de 2007, p. 1648, Col. 2.

⁵⁷ Como el acceso por todos, de acuerdo con sus necesidades y competencias, ya sea a esos sistemas o a los mecanismos de cooperación policial internacional, situados en los diferentes puntos de contacto nacionales. Cfr. DR, 1.ª Série, n.º 55, de 19 de Marzo de 2007, p. 1648, Col. 2.

averiguaciones sobre victimización y sentimiento de inseguridad, elaborar la memoria anual de seguridad interior y crear un consejo superior de investigación criminal⁵⁸.

21. La reforma del Sistema de Seguridad Interior portugués implicará la introducción de reformas en la Ley de Organización de la Investigación Criminal, teniendo en cuenta la reforma penal sustantiva y procesal en curso.

La reforma de este sistema no pasa por alterar instrumentos legales, pues implicará que esas alteraciones conduzcan a alteraciones de competencias y atribuciones materiales y territoriales de modo que se eliminen las múltiples situaciones de superposición o duplicación de medios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, en especial de la GNR y de la PSP⁵⁹.

Desde la reforma constitucional de 1997, la Constitución consagra la posibilidad de las entidades locales, los municipios, de crear policías municipales con la misión de cooperar en el mantenimiento de la tranquilidad pública y en la protección de las comunidades locales⁶⁰. Como hasta esa fecha los miembros de las Policías Municipales de Lisboa y Oporto eran reclutados de la PSP, fuerza de seguridad con competencias en seguridad interior, no se había planteado la cuestión de saber si aquellas tenían o no competencia en materia de seguridad interior. Sin embargo, la proliferación de creación de policías municipales por acuerdo de la asamblea municipal, previa propuesta de la cámara

⁵⁸ Consejo que deberá ser presidido por el Primer Ministro, y del cual forman parte los Ministros de Justicia, Administración interior, el Procurador General de la República y los responsables máximos de todos los órganos de policía criminal. Cfr. DR, 1.ª Série, n.º 55, de 19 de Março de 2007, p. 1648, Col. 2.

⁵⁹ Sobre la reestructuración de la GNR y de la PSP, cfr. RCM n.º 44/2007, de 19 de Marzo, aprobada el 1 de Marzo de 2007. Cfr. DR, 1.ª Série, n.º 55, de 19 de Marzo de 2007, pp. 1642-1646.

⁶⁰ Cfr. n.º 3 del art. 237.º de la CRP y Lei n.º 19/2004, de 20 de Mayo, que aprueba la Lei-quadro das Polícias Municipais. Sobre las Policías municipales en Portugal, GUEDES VALENTE, MANUEL M., *Teoria Geral ...* – Tomo I, pp. 22-47 e SARMENTO E CASTRO, CATARINA, *A Questão das Polícias Municipais*, Coimbra, Coimbra Editora, 2003.

municipal y no por acto legislativo de la Asamblea de la República, hace que esta cuestión adquiera relevancia. La reestructuración del sistema y su racionalización y optimización implican una pérdida de competencias de la fuerza de seguridad PSP a favor de las Policías Municipales de Lisboa y de Oporto, que adquieren las competencias de control del tráfico en dichas ciudades, devolviendo a los municipios plenos poderes de regulación sobre el tráfico y el estacionamiento⁶¹. Nos parece que esta transferencia de competencias puede suponer un alejamiento total de las policías municipales del sistema de seguridad interior, haciéndolas intervenir en un área crucial para la armonización de la vida ciudadana.

Teniendo en cuenta que el Sistema de Autoridad Marítima es uno de los servicios de seguridad con competencia en materia de seguridad interior, conforme a la letra f) del n° 2 del art. 14 LSI, el proyecto de reforma del sistema de seguridad interior especificado en la RCM n° 45/2007 propone que el Ministerio de Defensa Nacional, en la reestructuración de la organización superior de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas, cree una nueva relación de coordinación entre el Sistema de Autoridad Marítima y el SISI.

IV. Breves consideraciones.

22. El Sistema de Seguridad Interior es un objeto de estudio técnico jurídico de relevante interés frente al sedentarismo del hombre. Este cede un poco de su libertad a cambio de otro bien jurídico, la seguridad, ya sea jurídica, económica, cultural, social o política. Este pensamiento debe estar presente en cualquier sistema de seguridad de un Estado de derecho democrático. La pérdida o la cesión de ese poco espacio de libertad no significa su renuncia total. En este sentido, cualquier sistema de seguridad interior no puede olvidar la libertad de sus ciudadanos.

Esta libertad debe regir la reforma de los sistemas y la creación de nuevos órganos o servicios integrados para una mejor racionalización, cooperación y eficacia en los campos de la prevención, del orden público, de la investigación criminal, de la información y de la

⁶¹ Sin embargo, esta transferencia no afecta a las competencias generales de la PSP en la prevención, represión de ilícitos ni en la garantía de seguridad pública. Cfr. DR, 1.ª Série, n.º 55, de 19 de Março de 2007, p. 1649, Col. 1.

cooperación internacional. La fiscalización y el control de los entes competentes en materia de seguridad interior es materia de extrema importancia y se esperaba que la Asamblea de la República hubiera alertado sobre la creación de un sistema demasiado politizado por la existencia de un cargo de Secretario General con demasiados poderes que dificultara la consecución de su misión. Tememos que se cree una superpolicía para dirigir, ordenar y controlar a las otras policías.

23. La seguridad interior no se confunde con la seguridad exterior pero ambas forman parte de la seguridad y de la defensa nacional y actúan en plena interdisciplinaria. Claro está que la interacción no se refleja en un escenario de guerra sino en un escenario de paz y de mantenimiento de la paz deseada. Las fuerzas armadas tienen la misión de la defensa y la seguridad exterior, evitando agresiones externas a la independencia e integridad del territorio nacional y las poblaciones. Sin embargo, su actuación puede verificarse en acciones conjuntas con fuerzas y cuerpos de seguridad con competencias en materia de investigación de la criminalidad violenta que afecte a la seguridad interna y a la estabilidad de la externa⁶².

Esta reforma no va a esclarecer las dudas que han surgido sobre si las fuerzas armadas tendrán un papel preponderante en la consecución de la seguridad interior, reclamando para ellas su actuación en situaciones de estado de sitio o de emergencia en que las fuerzas y cuerpos de seguridad actúan bajo el mando de las fuerzas armadas. De este modo, solo deberá haber declaración de estado de sitio o de emergencia cuando haya agresión efectiva o inminente por parte de fuerzas extranjeras, grave amenaza o perturbación del orden constitucional democrático o calamidad pública, tal y como consagra el nº 2 del art. 19 de la Constitución, situaciones que son de preguerra o se aproximan a la misma. La reforma se mantiene fiel al objetivo democrático de la Constitución, algo que aplaudimos, ya que no tendría sentido traer a la escena de la seguridad interior un elemento que debe estar preparado para intervenir en cualquier momento frente a la amenaza de agresión o a la agresión de la independencia e integridad del territorio nacional y de las poblaciones.

⁶² Sobre este tema ver GUEDES VALENTE, MANUEL M., “Contributos para uma tipologia de Segurança Interna”, in *I Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 79-83. Cfr. artículos 272.º, 273.º, 274.º y 275.º de la CRP.

24. El proyecto de reforma deja de lado, en principio, a otras policías administrativas que desarrollan una actividad de promoción de la seguridad interior. La Ley de Seguridad Interior se encuentra en una fase de estudio y de reforma, que esperemos no deje de lado la seguridad alimentaria y económica, dos grandes aspectos de la seguridad interior frente a los riesgos y peligros que las mismas representan en la construcción de una sociedad nacional, europea e internacional basada en el desarrollo de la dignidad de la persona humana.

Reformar no significa dilapidar lo conseguido a lo largo de los años. Reformar significa promover el equilibrio entre ofrecer mayor seguridad frente a los nuevos riesgos, amenazas, peligros y garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos de forma que estos no se vean afectados. Este es el mayor desafío al que se enfrenta la seguridad interior de cualquier país fundado en los valores del derecho, de la democracia y de la libertad.