



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

AÑO 1995 - NUMERO 14

LA SEGURIDAD INTERIOR EN LA UNION EUROPEA

Amadeu Recasens Brunet; Alfonso J. Villagómez Cebrián; Cándido Cardiel Ojer; Primitivo Seivane García; Miguel Angel de Cruz Díaz; Manuel Nieto Rodríguez; José Duque Quicios; Benito Salcedo Muñoz; J. Gomá Torres; Eduardo Fungairiño Bringas; Marciano Baza Luque, Rafael Morales Morales; Amadeo Romero Gómez, Esteban Avila Solana; Héctor Moreno García; Angel García Fraile-Gascón; Rafael García Herranz, Juan Ramos Herraiz; L. Van Outrive; Miguel López Corral.



CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

COORDINACION:

Oficina de Relaciones Informativas y Sociales.

CONSEJO DE REDACCION:

Juan Carlos del Castillo Tamayo.
Angel Luis Ruiz Yravedra.
Maximiliano Lasén Paz.
Gonzalo Jar Couselo.
Miguel López Corral.

DISEÑO Y CONFECCION:

Francisco Martín Cejudo.

ADMINISTRACION Y DISTRIBUCION:

Revista Profesional.

UNIDAD EDITORA:

Centro de Publicaciones,
Ministerio de Justicia e Interior.

AUTORA Y PROPIETARIA:

Dirección General de la Guardia Civil.

Depósito Legal: M-16131-1989

I.S.B.N.: 84-505-8574-0

NIPO: 126-94-004-X

DIRECCION Y ADMINISTRACION:

Guzmán el Bueno, 110.
28003 MADRID.

Teléfonos: 534 20 00 - 534 32 00

Ext. 3493

SUSCRIPCION:

Miembros de la Guardia Civil:
Dos números anuales 1.600 pesetas.

Particulares:

Dos números anuales 1.800 pesetas.

I.V.A. y gastos de envío incluidos:

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

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
Presentación	V
Introducción	VII
■ AMADEU RECASENS BRUNET: El espacio policial europeo: Un futuro en construcción	1
■ ALFONSO J. VILLAGOMEZ CEBRIAN: La Policía de Seguridad. Un estudio de Derecho público comparado	11
■ CANDIDO CARDIEL OJER: El modelo policial latino	29
■ PRIMITIVO SEIVANE GARCIA: El modelo griego.	35
■ MIGUEL ANGEL DE CRUZ DIAZ: El modelo policial alemán	47
■ MANUEL NIETO RODRIGUEZ: El modelo policial de los países del Benelux	55
■ JOSE DUQUE GUICIOS: El modelo policial anglosajón	65
■ BENITO SALCEDO MUÑOZ: El modelo policial nórdico	73
■ J. GOMA TORRES: La cooperación policial en la UE: Especial referencia al Acuerdo de Schengen y a su Convenio de Aplicación	83
■ EDUARDO FUNGAIRIÑO BRINGAS: La cooperación judicial. El Convenio Europeo de Extradición.	93
■ MARCIANO BAZA LUQUE-RAFAEL MORALES MORALES: La Policía Judicial en la UE	105
■ AMADO ROMERO GOMEZ-ESTEBAN AVILA SOLANA: Las Policías Locales en la UE	117
■ HECTOR MORENO GARCIA: Unidad de Drogas de Europol (UDE)	125
■ ANGEL GARCIA FRAILE-GASCON: El problema del terrorismo y el narcotráfico en la UE	131
■ RAFAEL GARCIA HERRANZ-JUAN RAMOS HERRAIZ: La seguridad pública de España en el contexto supranacional	159
■ L. VAN OUIRIVE: Schengen, Europol y la colaboración policial internacional: Un desafío para la democracia	179
■ MIGUEL LOPEZ CORRAL: Bibliografía y Documentación	195

La Revista Cuadernos de la Guardia Civil no se responsabiliza de las opiniones contenidas en los artículos firmados.

PRESENTACION

Merecía la pena el esfuerzo realizado por Cuadernos de la Guardia Civil en esta su nueva aventura editorial. El hecho de que España ejerciera la presidencia de la Unión Europea durante el segundo semestre de 1995, hizo concebir al Consejo de Redacción de la Revista la posibilidad de llevar a buen término un proyecto tan atractivo como ambicioso: el estudio de la seguridad interior en la Unión Europea, y todo lo que este título sugiere de interés.

A la señalada oportunidad en el tiempo, se añaden dos factores que en modo alguno deseo obviar y donde radica otra parte de la importancia de este número. En primer lugar, porque se trata de una contribución a uno de los temas más complejos —y sugestivos— de los muchos que tiene planteados el ciudadano europeo en su reto por construir un marco institucional común, como es el caso de la seguridad ciudadana. En segundo lugar, porque este número es, al día de hoy, el primer monográfico que en España se sube a la grupa de la bibliografía sobre el presente y el futuro policial en la Europa Comunitaria, al menos de una manera unitaria.

Con su culminación, la Revista Cuadernos cumple su mandato último, que no es otro que el de informar y formar sobre los múltiples aspectos que de una u otra manera afectan a las funciones que el ordenamiento legal tiene reservadas a la Guardia Civil. Creo, pues, que todos, en especial los alumnos de nuestros centros de Enseñanza, encontrarán en el número 14 de Cuadernos de la Guardia Civil un soporte de obligada consulta a sus trabajos de ampliación y profesionalización concernientes a la seguridad interior en la Unión Europea.

Por último, deseo agradecer en nombre de la Institución y en el mío propio las colaboraciones prestadas por los diferentes especialistas que han contribuido a llevar a buen término este proyecto, hoy felizmente realizado, y animar al Consejo de Redacción de la Revista a continuar en esta línea de trabajo.

FERRAN CARDENAL

INTRODUCCION

Analizar la seguridad interior en la Unión Europea resulta cuando menos complejo. La no oculta problemática generada por el terrorismo que invade a algunos de los países miembros, el azote del narcotráfico y la ola de inmigración ilegal, son retos a los que, con carácter prioritario, debe hacer frente la Unión Europea, por cuanto vertebran la raíz de la conflictividad que afecta a sus ciudadanos en algo tan esencial como es la seguridad.

La respuesta al problema viene siendo abordado con regular periodicidad desde la presidencia del Consejo de Europa, sin duda consciente de la cada vez mayor demanda de soluciones por parte de la sociedad que lo sustenta. Surgieron así iniciativas de trabajo de largo alcance: Schengen, Trevi, el grupo K-4... Y todas ellas, en mayor o menor medida, contribuyeron a dar forma a la que hoy parece la respuesta que no sólo goza de mayor consenso, sino de un amplio respaldo para crear una estructura policial común, tal y como parecen exigir las circunstancias. Es evidente que nos referimos a Europol, que ha dejado de ser un embrión para convertirse en el proyecto más sólido encaminado a unificar los esfuerzos policiales de la UE para dar respuesta a los problemas que aquejan la seguridad de los europeos. Su estudio, pues, resulta obligado para comprender mejor la seguridad interior de la UE.

Pero la tarea no se antoja fácil. Cuando Jean Monnet abrigó la esperanza de lograr un día una Europa unida, sin duda no ignoraba cuáles serían las dificultades para conseguirlo. Aludiría entonces en sus mensajes a las dificultades que ello entrañaría, y así lo reiteraría otro eximio europeísta, Salvador de Madariaga. No era otra cosa que el hecho diferencial que caracteriza a los distintos países europeos, en toda la extensión del término. Este hecho diferencial tiene también su manifestación en materia policial, y por tenerlo, invita a reflexionar sobre ello. Parece conveniente, pues, razonar desde el conocimiento y analizar la organización policial existente en los distintos países que configuran la heterogeneidad de la Europa de los quince. Sólo así estaríamos en condiciones de afrontar el colosal —y necesario— esfuerzo de estructurar un tronco policial común.

Bajo este prisma, que adelanta pretendidamente cuál es el objeto de nuestra publicación, y avalado por la oportunidad que supone la presidencia española en la UE, la Revista Cuadernos de la Guardia Civil trata de acercarse al estudio de la materia señalada. Para lograrlo, ha contado con la inestimable ayuda de importantes especialistas en este campo. De su asesoramiento surgió la idea de estructurar el número en tres partes claramente diferenciadas.

La primera, parte de un estudio del profesor Amadeu Recasens sobre cuál es el estado de la cuestión en la actualidad y hacia dónde parece dirigirse la UE en materia de seguridad. Era conveniente hacerlo así, porque los

siguientes trabajos tienen un denominador común, y hasta un rótulo idéntico: los modelos policiales que existen en la UE. Parcelados por bloques afines, nada más apropiado que introducirlos con un artículo de derecho comparado, a cargo del doctor en Derecho A. Villagómez Cebrián, que profundiza en el ordenamiento legal que sustenta la estructura policial en Europa. A continuación, cada uno de los seis bloques, estudiados por proximidad geográfica: latino, griego, alemán, países del Benelux, anglosajón y nórdico. En su exposición se pretendía huir de la narración descriptiva que recogiera exclusivamente la organización y competencias de cada una de las policías, para centrarnos más en el análisis de la perspectiva de futuro; es decir, la valoración de las ventajas e inconvenientes que a juicio de los respectivos autores tienen cada uno de los modelos policiales con vistas a su posible aportación a un marco policial común. Es posible que esto último no se lograra, y hayamos caído en la mera descripción, pero eso no debe suponer merma alguna al valor final de los trabajos. Desde luego, sitúa al inquieto investigador en el conocimiento del funcionamiento policial en cada uno de los bloques, lo que no es ocioso.

La segunda parte trata, fundamentalmente, de la cooperación tanto judicial como policial y de cómo esta cooperación ha encontrado su manifestación en la UDE, origen de Europol. Dada la complejidad de su temática, su estudio debía ser abordado por expertos en el ámbito de la cooperación. Tanto J. J. Gomá Torres como el fiscal Fungairiño lo son, como también lo es para el tema de la UDE el Coordinador de España en Europol, Héctor Moreno, que consigue en su trabajo una lograda síntesis de la génesis y funcionamiento de la organización que representa. Se trata, en suma, de una introspección audaz a lo en su día surgido de los acuerdos de Schengen, del convenio europeo de extradición y de los pasos seguidos por la UE hasta llegar a la creación de Europol.

El tercer bloque pretende ser el complemento capaz de justificar una publicación de esta envergadura. Y lo pretende desde la ambición que supone abordar la problemática de la seguridad en la UE a través del análisis que del narcotráfico y el terrorismo hace el general García Fraile, en un meritorio trabajo de síntesis, que además presenta la ventaja adicional de haber manejado fuentes inéditas de primera mano, en exclusiva primicia para nuestra Revista, como son los documentos redactados por la presidencia del Consejo de Europa en sus diferentes reuniones, lo que, sin duda, convierte a este trabajo en uno de los estelares del monográfico. Junto a él, dos trabajos más de indudable interés, uno informativo: "la seguridad pública en el contexto supranacional"; y otro de profundidad y erudición, a modo de conclusión final de todo lo expuesto en los bloques anteriores y aún en este tercero: el que hace el profesor Van Oustrive sobre la colaboración internacional que surge a raíz de Schengen y Europol. Con este trabajo asistimos sin duda a toda una invitación a la reflexión, que desde el rigor y la precisión nos hace este consumado especialista belga.

Es posible que este esquema de fondo presente lagunas más o menos llamativas. No ha sido desde luego esa la intención de Cuadernos de la Guardia

Civil. Si lo ha sido, por contra, contribuir a que, con motivo de la presidencia española dentro de la UE, el profesional de la seguridad en España disponga de una herramienta útil para un mejor conocimiento de la seguridad interior en el marco supranacional europeo y, sobre todo, que quienes desde la investigación y la inquietud intelectual se acerquen a estas líneas encuentren en ellas respuesta cumplida a sus pretensiones. Si ello se ha conseguido finalmente, estamos convencidos de que la vigencia de este número monográfico de Cuadernos de la Guardia Civil permanecerá vigente por mucho tiempo.

El C. de R.

EL ESPACIO POLICIAL EUROPEO: UN FUTURO EN CONSTRUCCION (*)

AMADEU RECASENS BRUNET

Director del Gabinete de Estudios y Prospectiva
Secretaría de Estado de Interior

I. LA UNION EUROPEA: UNA ARQUITECTURA ASIMETRICA

Hablar de EUROPOL es hablar de una Oficina Europea de Policía contemplada en el Tratado de la Unión Europea firmado en la pequeña y fronteriza ciudad holandesa de Maastricht el 7 de febrero de 1992, y que tras su preceptiva ratificación por los Estados miembros entró en vigor el día 1 de noviembre de 1993.

La estructura básica del Tratado de la Unión Europea se ha expresado gráficamente mediante la idea de un templo clásico grecorromano con su frontispicio (el preámbulo), tres pilares o columnas y un basamento (las disposiciones finales). Los tres pilares o columnas son: el pilar comunitario; el de política exterior y de seguridad común (PESC) y el de cooperación en materia de justicia e interior (Isaac, G., 1993; Muñoz Machado, S., 1993).

- a) El pilar comunitario reúne aquellas materias que los Estados han querido situar bajo el dominio de la Comunidad, tanto en su aspecto jurídico como en lo relativo a la elaboración y ejecución de políticas comunes. Podemos enumerar a modo de ejemplo la unión aduanera, la política comercial y la libre circulación de mercancías, trabajadores y capitales, transportes, política agrícola común, fondos estructurales, cultura, etc.
- b) La política exterior y de seguridad común conocida bajo las siglas PESC, a diferencia de lo que sucede con el pilar comunitario, no constituye materia de derecho comu-

(*) Estas páginas se basan en un trabajo más amplio sobre el espacio policial europeo realizado para la Fundación Botif, y de próxima publicación.

nitario. Se trata simplemente de un tímido avance en materia de política exterior no comercial. En este segundo pilar empiezan ya a vislumbrarse las claras reticencias de los Estados en lo que se refiere a políticas que afecten al concepto clásico de soberanía. Así no es de extrañar que en materia de PESC los bloqueos hayan sido evidentes y bastante frecuentes.

- c) La cooperación en materia de justicia e interior, que incluye el ámbito que a los efectos de este artículo nos interesan, tampoco constituye derecho comunitario. Se configura como lo que en argot comunitario se conoce por "*accords à douze*" (ahora en todo caso a quince tras las últimas incorporaciones). Como veremos en el análisis de este pilar, al igual que en el caso de la PESC, las reticencias son de gran magnitud, y en su mayoría derivadas de los problemas de soberanía estatal.

Nos hallamos pues ante un "templo grecorromano" cuyas tres columnas son de órdenes diversos, de alturas irregulares y de distintos groesos y que realiza ímprobos esfuerzos por mantener erguida su arquitectura.

Tampoco la estructura institucional de la Unión Europea ayuda al equilibrio. A partir de una mala reproducción de la división de poderes propia de los Estados-nación surgidos de las revoluciones liberal-burguesas (poder legislativo, ejecutivo y judicial), se ha alcanzado un sistema cuya definición ha venido dada por la práctica diaria y las contradicciones derivadas de la falta de voluntad estatal a la hora de hacer dejación en favor de la Unión de parcelas de soberanía. Se mantiene así una dualidad en el seno de la Unión entre las estructuras de representación de intereses estatales (Consejo Europeo, Consejo de Ministros y Comité de representantes permanentes) y las estructuras e instituciones de tipo comunitario (Comisión de las Comunidades Europeas, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia). En todo caso, y en cuanto al ámbito que ahora nos ocupa, al no ser considerado el pilar de justicia e interior como pilar comunitario, queda excluido en gran parte del ámbito de los órganos comunitarios a pesar de que, como veremos, el Tratado de la Unión deja ciertos espacios abiertos a la participación de la Comisión y del Parlamento, e incluso podría llegar a admitir cierta intervención del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

II. LA POLICIA EUROPEA EN EL TEMPLO DE LOS TRES PILARES

LOS ASUNTOS DE JUSTICIA E INTERIOR EN EL TRATADO DE LA UNION EUROPEA

El llamado tercer pilar del Tratado de la Unión, relativo a la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior (también conocido con las siglas JAI), se rige principalmente por las disposiciones contenidas en el Título VI (disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior), y más concretamente en su único artículo K. El punto 1.º de dicho artículo K consta de nueve apartados, en los que se establecen una serie de ámbitos que los Estados miembros consideran de interés común, y que al mismo tiempo se vinculan a los fines de la Unión, y en especial a la libre circulación de personas. Tales apartados son los siguientes.

1. Política de Asilo.
2. Las normas por las que se rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembros y la práctica de controles sobre esas personas.
3. La política de inmigración y la política relativa a los nacionales de terceros Estados acerca de:
 - a) Las condiciones de acceso al territorio de los Estados miembros y de circulación por el mismo de los nacionales de terceros Estados.
 - b) Las condiciones de estancia de los nacionales de terceros Estados en el territorio de los Estados miembros, incluidos el acceso al empleo y la reagrupación familiar.
 - c) La lucha contra la inmigración, la estancia y el trabajo irregulares de nacionales de los terceros Estados en el territorio de los Estados miembros.
4. La lucha contra la toxicomania en la medida en que dicha materia no esté cubierta por los apartados 7 a 9 siguientes.
5. La lucha contra la defraudación a escala internacional en la medida en que dicha materia no esté cubierta por los apartados 7 a 9 siguientes.
6. La cooperación judicial en materia civil.
7. La cooperación judicial en materia penal.
8. La cooperación aduanera.
9. La cooperación policial para la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de

drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol)."

El citado artículo K establece de este modo en su propia estructura un rango u orden de prioridades mediante el cual se gradúa el interés de las materias que abarca (Ortiz-Arce, A., y García López, J., 1995, p. 103). Ello permite establecer dos bloques:

El primero que incorpora los puntos 1 al 6, y el segundo integrado por los tres últimos números. Ya desde el primer momento podemos constatar que se repiten los focos de interés mantenidos a lo largo del proceso de creación del espacio policial europeo, es decir, el terrorismo, las drogas y la libre circulación de personas, con el añadido de la problemática del crimen organizado. Estas son de manera fundamental las materias consideradas trascendentes en el espacio policial europeo por parte de los Estados miembros de la Unión.

El Título VI del Tratado de la Unión se complementa con dos declaraciones anexas. La primera, relativa al asilo, que plantea este tema como prioritario al tiempo que remite al Consejo para el estudio de acciones comunes tendientes a armonizar algunos de sus aspectos. La segunda declaración lleva por título "Declaración relativa a la cooperación policial", y fue firmada en febrero de 1992. Su contenido básico constituye una manifestación de voluntad que expresa el deseo de una cierta operatividad concreta e inmediata, mientras que por otra parte contiene una limitación a la práctica a partir de la formulación de prioridades. Estos puntos prioritarios en el ámbito de la cooperación, que deberán desarrollarse mediante el intercambio de información y de experiencias, se centran en:

- Asistencia a las autoridades nacionales encargadas de la persecución penal y de la seguridad, en particular en materia de coordinación de diligencias e investigaciones.
- Creación de bancos de datos.
- Evaluación y análisis centralizados de la información con miras a establecer un balance de la situación y a determinar los diferentes planteamientos en materia de diligencias.

- Recopilación y gestión de datos relativos a los planteamientos nacionales en materia de prevención, a fin de transmitirlos a los Estados miembros y de perfilar estrategias preventivas a escala europea.
- Medidas relacionadas con la formación permanente, la investigación, la criminalística y la antropometría judicial."

Con la formulación del tercer pilar del Tratado de la Unión Europea se puede afirmar que por primera vez la coordinación judicial y policial pasa plenamente a convertirse en un acuerdo formal que involucra a los Miembros de la Unión Europea y por tanto, si bien es cierto que todavía no cabe hablar de Derecho Comunitario, no es menos cierto que se puede ya hablar de la creación del espacio policial europeo, intergubernamental y con clara vocación comunitaria a largo plazo.

III. LA "PASARELA" COMO MECANISMO DE TRANSICION ENTRE LA SOBERANIA ESTATAL Y LA COMUNITARIZACION

Como ya hemos señalado, las materias de justicia e interior permanecen en el ámbito de lo que se conoce como asuntos intergubernamentales, a pesar de que el punto segundo, párrafo 1, del artículo K las vincula a los acuerdos internacionales, puesto que estipula que estas cuestiones deberán tratarse "en el respeto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, y teniéndose en cuenta la protección concedida por los Estados miembros a las personas perseguidas por motivos políticos". Esta cita de textos internacionales es de hecho muy similar a la que encontramos en otros documentos precedentes, como el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen: si bien algún autor ha hecho notar que el artículo K.2 olvida citar el Protocolo de Nueva York de 1967, que modificó el Estatuto de los Refugiados de 1951 y extendió el refugio político a ciudadanos provenientes de países no europeos (López Garrido, D., 1992, p. 36). Protocolo que sí es citado en el artículo 28 del Convenio de Schengen. Será preciso ver pues en el futuro el alcance de esta exclusión, a pesar de que probablemente lo más sensato sea considerar que el Protocolo de Nueva York es

también tácitamente aplicable al artículo K.2 del Tratado de la Unión, ya que de lo contrario ello significaría un retroceso que no parece estar en la voluntad del legislador de Maastricht.

Pero a pesar de estas referencias internacionales, el párrafo 2 del citado artículo K.2 deja muy claro que lo relativo a este título sobre Cooperación Policial y Judicial "se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior". Es decir, que los Estados miembros, una vez más, desean dejar muy claro y de manera explícita que su soberanía permanece intacta.

A pesar de tal manifestación, la misma no es del todo cierta ya que queda una puerta abierta a una cierta "comunitarización" a partir del mecanismo que el argot comunitario ha denominado "pasarela" y que consiste en la aplicación del artículo K.9 en relación con el 100.C del mismo Tratado de la Unión. El artículo K.9 prevé que "el Consejo podrá decidir, por unanimidad, a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, la aplicación del artículo 100.C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea a acciones en los ámbitos contemplados en los apartados 1 a 6 del artículo K.1, determinando las condiciones de votación que correspondan..."; por su parte el citado artículo 100.C establece un mecanismo de colaboración y cooperación en materia de visados y la elaboración para los mismos de un modelo uniforme.

La novedad consiste en el hecho de que estas cuestiones las determinará el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, lo que en cierta medida otorga a las Instituciones Europeas, y muy especialmente a la Comisión, un determinado papel. Ciertamente, por el momento, el ámbito se reduce a la determinación de qué nacionales de terceros países han de estar provistos de visados para poder entrar en el espacio de la Unión Europea, cosa que establecerá el Consejo por unanimidad a propuesta de la Comisión y consultado el Parlamento (unanimidad requerida sólo hasta el 31 de diciembre de 1995, ya que después de esta fecha bastará con un pronunciamiento del Consejo por mayoría cualificada). Pero también es cierto que el mecanismo de "pasarela" del artículo K.9 permite hacer lo mismo con los temas de política de asilo, cruce y control de fronteras, políticas de inmigración, ciertas formas de lucha contra la toxicomanía,

ciertas formas de lucha contra el fraude internacional y cooperación judicial en materia civil, y, lo que es muy importante, deja la capacidad de decidirlo a una Institución Europea como es el Consejo, si bien la decisión deberá ser tomada por unanimidad, y es también cierto que el Consejo representa mayoritariamente mucho más los intereses estatales que los de la propia Unión. Con todo es preciso valorar este mecanismo como un paso importante y decisivo.

Queda todavía un "núcleo duro" que no puede ser sometido al mecanismo de "pasarela" y que los Estados han dejado, a corto y medio plazo, en el ámbito intergubernamental. Se trata de los puntos 7 al 9 del artículo K.1, es decir, la cooperación judicial en materia penal, la cooperación aduanera y la cooperación policial, incluida Europol. Como es de ver son los aspectos más vinculados al concepto clásico de soberanía, basado en el ejercicio del monopolio legítimo de la violencia por parte de los Estados.

A pesar de que la participación de los organismos comunitarios en el ámbito de justicia e interior no se agotan con el mecanismo de "pasarela", sí puede afirmarse que éste es el más importante y el que permite albergar mayores esperanzas de "comunitarización" del espacio policial europeo.

Además del artículo K.4, el artículo 100.D del Tratado de la Unión hace expresa mención de un Comité que ya es conocido como "El Comité K.4". Dicho Comité está compuesto por altos funcionarios cuya misión consiste en contribuir a la preparación de los trabajos del Consejo en los ámbitos contemplados en el artículo 100.C, sin perjuicio de la existencia, prevista en el artículo 151 del propio Tratado, de un Comité de representantes permanentes de los Estados miembros que se encarga de preparar los trabajos generales del Consejo y que es conocido con las siglas COREPER.

El Comité K.4 ha asumido buena parte de las tareas que en su día tuvo encomendado el ámbito de Trevi, situándose en el esquema general de justicia e interior de la Unión Europea justo por debajo del COREPER, lo cual le otorga un papel relevante en materia de coordinación de la actividad de este ámbito, al tratarse de la última instancia especializada antes de pasar a los órganos generales de la Unión Europea. El Comité K.4 dispone de diversos grupos de trabajo en materias como inmigración y asilo, cooperación en asuntos judiciales, policía y seguridad, etc.

IV. EUROPOL

1. Génesis de Europol

La Oficina Europea de policía prevista en el artículo K.1.9 tiene como misiones fundamentales la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, así como determinados aspectos de cooperación aduanera en conexión con la organización de un sistema de intercambios de información. Se trata, a pesar de lo que pueda parecer, de un proyecto que nace antes del Tratado de la Unión Europea.

Ya desde finales de los años setenta y primeros años ochenta, la insatisfacción de las policías europeas con Interpol se manifestaba de manera más o menos abierta, al tiempo que iba tomando cuerpo —principalmente en las policías alemanas e inglesas— la idea de crear una especie de FBI europeo, del que Alemania era el principal valedor. Durante la reunión del Consejo Europeo, celebrada en Luxemburgo los días 28 y 29 de junio de 1991, la representación alemana aprovechó una vez más la ocasión para replantear el tema proponiendo la creación de una oficina central europea de policía criminal. La propuesta fue aceptada con las únicas reticencias del ministro inglés del ramo. El Consejo asumió el "compromiso, en el marco del Tratado, en favor de crear en su integridad una oficina central europea de Policía Criminal (Europol) competente en los citados ámbitos, a más tardar, el 31 de diciembre de 1993". Además se estipulaba la fijación por el Consejo, por unanimidad, de las pertinentes acciones para hacerlo posible, con un desarrollo progresivo de las tareas de Europol: En primer lugar se preveía la creación de una estación de enlace para el intercambio de información y experiencias (para el 31 de diciembre de 1992); para después, en una segunda fase, atribuirle competencias para actuar también en el seno de los Estados miembros.

Por su parte, el grupo III de Trevi ya venía trabajando el tema de drogas, cuyas líneas principales se presentaron en la misma reunión de 1991 en que el Canciller alemán Kohl propuso la policía europea. Ambas ideas fueron recogidas y unificadas con vistas a establecer, desde agosto de 1991, un grupo de trabajo específico en el ámbito Trevi; el grupo Trevi VI o "*ad hoc Working Group on Europol*" (AHWGE) encargado también de diseñar la *European Drug Unit* (EDU). Se creó de esta manera un grupo "*ad hoc*" en el marco de Trevi cuya misión inicial fue la de trabajar un documento que se elevó a la Comisión de Altos funcionarios, y que éstos

a su vez transmitieron a la Conferencia de Ministros, los cuales lo presentaron a la cumbre de Maastricht de diciembre de 1991.

El AHWGE fue el encargado de preparar la Convención para el establecimiento de Europol. Dado que tenía dos objetivos complementarios pero difíciles (EDU y Europol), se decidió establecer bajo responsabilidad del AHWGE un *Project Group Europol* (PGE) integrado por representantes de los Estados miembros, especialmente policías y agentes de aduanas de alto nivel, que se encargarían de los temas operativos y de detalle.

El contenido del estudio del PGE prevé una Europol superadora de la dimensión de cooperación policial establecida por Trevi, haciendo frente a la necesidad comunitaria de adecuarse a las nuevas demandas de seguridad interna de la futura Unión Europea, y desarrollando un auténtico sistema de información europeo.

En el informe de los Ministros de Trevi al Consejo de Europa, en diciembre de 1991, se puede leer: "Siguiendo el documento de Palma de 1989, los Ministros de Trevi se decidieron por un programa de acción detallado, fuera del cual un cierto número de ítems se han desarrollado o están pendientes de un estudio más profundo, como por ejemplo: un sistema de información europeo (EIS); la coordinación de los oficiales de enlace de drogas; la recogida de datos respecto de drogas, sustancias explosivas y huellas dactilares; recomendaciones generales sobre cooperación policial y medidas específicas para la cooperación en zonas fronterizas, en observación y persecución transfronterizas. Una decisión de largo alcance (Dublin, 1990) fue la de establecer una unidad europea sobre drogas" (citado por Bunyan, T., 1993, p. 25).

El 2 de junio de 1992 se llegó a un acuerdo ministerial entre los Ministros de Trevi, estableciendo los parámetros de funcionamiento de la EDU, documento que no constituye todavía propiamente su acta fundacional —habría que esperar todavía un año—, pero que determina aspectos importantes como funciones, personal, protección de datos, financiación...

Como ha demostrado Mónica Den Boer (1994, p. 175), la cuestión semántica tampoco es inocente en este caso, ya que Europol pasó de significar en la cumbre de junio de 1991 en Luxemburgo "Oficina Europea de Investigación Criminal", a denominarse en el texto final del Tratado de la Unión Europea "Oficina Europea de Policía", lo que para esta autora significa que Europol adquiera mayor flexibilidad en la determinación de su tarea, y puede asumir en

el futuro más competencias de tipo operativo. Una modificación similar y en el mismo sentido es la sufrida por la Unidad Antidrogas, cuya denominación pasó de "Unidad Europea de Información sobre Drogas" a formularse como "Unidad Europea de Drogas". Este detalle tampoco ha pasado desapercibido para Tony Bunyan (1993, p. 25), quien a su vez destaca cómo entre las reuniones de Luxemburgo y de Maastricht la terminología sufrió un cambio significativo tanto en el caso de Europol como en el de la EDU, cosa que también es puesto de relieve por el equipo de John Benyon (1994, p. 159).

2. Objetivos de Europol

Seguendo el ya citado informe del grupo "ad hoc" de Trevi, aparece la necesidad de "una organización central que facilite el intercambio y la coordinación de la información criminal, y el desarrollo de la información entre los Estados miembros respecto de la extensión del crimen a través de las fronteras de los Estados miembros, tanto si se han originado fuera de Europa como en su interior" (Bunyan, T., 1993, p. 24).

Los Estados miembros de la Unión Europea, sacando una vez más a relucir su prudencia y sus recelos, optaron por una vía de tanteo antes de proceder a arrancar directamente con el proyecto Europol. Prefirieron partir del desarrollo de un núcleo central, constituido por la EDU creada formalmente en abril de 1993 en Estrasburgo y cuyo propósito inicial consistía en el intercambio y análisis de información sobre el tráfico de drogas y el blanqueo de dinero en la Unión Europea, y las organizaciones criminales involucradas en estos delitos. Pero ya desde su inicio, EDU se extendió más allá del propio tema del narcotráfico y manifestó una fuerza expansiva lógica en el instrumento que había de constituir el núcleo de Europol. La cumbre de Essen amplió las funciones de la Unidad, de modo que abarcara temas tan diversos como:

- Lucha contra la inmigración clandestina.
- Tráfico ilícito de vehículos.
- Seguridad nuclear.
- Blanqueo de dinero relacionado con lo anterior.

Desde finales de febrero de 1994, todos los Estados miembros disponen de enlaces trabajando en la EDU y apoyados a su vez por los departamentos que, en cada Estado, trabajan el tema de drogas. La EDU funciona a tres

niveles: "el macro" en el que ya se han firmado diversos acuerdos sobre intercambio de información; el "medio" que se desarrolla a partir de la cooperación de los enlaces, y el "micro" donde se realizan diversas actuaciones concretas (Roberts, C., 1995, p. 118).

Como ya se ha dicho, la EDU constituye una experiencia piloto respecto de Europol, hecho que se expresa en el mismo informe del Grupo de Trabajo "ad hoc" Trevi elevado a los altos funcionarios, cuando se manifiesta: "la experiencia obtenida de los trabajos de creación de la Unidad Europea de Inteligencia para los asuntos de droga ha de iluminar el trabajo minucioso, necesario para el nacimiento de una organización como Europol" (citado por Herrero, C., 1992, p. 571). También la nota de acompañamiento con que los altos funcionarios transmiten los trabajos sobre Europol a los Ministros incide en que "la ampliación de Europol, desde la unidad de estupefacientes, a otros campos de la criminalidad, exige que cada Estado miembro institucionalice, con antelación, una organización nacional adecuada y competente en los mismos espacios delictivos en los que ha de moverse la Europol desarrollada" (Herrero, C., op. cit., p. 572).

Los objetivos de Europol vienen en gran parte derivados de los establecidos para la EDU, si bien puede hablarse ya de otras grandes líneas como el terrorismo, que fue incluido entre los objetivos de Europol después de una fuerte presión española. Finalmente, en la reunión del Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea, llevada a cabo en París el 26 de enero de 1995, se acordó incluir el terrorismo entre las competencias de Europol. En esta misma reunión se incorporaron al ámbito Europol, siguiendo el modelo EDU, otras materias como el tráfico de materiales nucleares, drogas, órganos humanos y blanqueo de dinero.

La Cumbre de Madrid, bajo presidencia española de la Unión Europea en septiembre de 1995, trató el desarrollo de los reglamentos de funcionamiento de Europol, al tiempo que se llevaban a cabo diversos Seminarios sobre el terrorismo, violencia en el deporte, fraude en las telecomunicaciones y tráfico de obras de arte. También estuvo presente el debate sobre temas de racismo y xenofobia, prevención de la delincuencia, cooperación policial, delincuencia organizada, policía técnica y científica, cooperación aduanera, etc., a partir de informes elaborados por grupos de expertos. El hecho de que tales temas hayan sido tratados en el citado ámbito es ya de por sí indicativo de cuáles pueden ser los derroteros de la futura

actividad de Europol. Queda no obstante todavía pendiente la constitución del sistema informático europeo (SIE) para el cual el modelo del sistema informático de Schengen (SIS) constituye un valioso e imprescindible referente.

3. Entidad y Estructura Orgánica

Europol se aprobó políticamente en la reunión de Cannes, durante los últimos días de junio de 1995, bajo presidencia francesa de la Unión, a pesar de las fuertes reticencias expresadas, una vez más, por la delegación británica, que llegó a bloquear la solución definitiva por un problema de competencia jurisdiccional, al no aceptar someter al Tribunal Europeo de Justicia de Luxemburgo los conflictos que pudieran aparecer por la actuación de Europol.

Este tropiezo no impidió que bajo presidencia española de la Unión se materializara la firma del Convenio constitutivo de Europol el 26 de julio de 1995, por parte de los representantes, a falta todavía de la aprobación y ratificación del Convenio por parte de los respectivos Estados. Las previsiones apuntan a unos plazos que oscilan entre uno y dos años. De todos modos, ello no paraliza la elaboración en paralelo de los reglamentos de funcionamiento, que se hallan en fase de redacción y que recibieron un impulso notable durante el semestre de presidencia española.

Europol tiene su sede en La Haya, por decisión de 29 de octubre de 1994, en la nada pacífica Cumbre de Bruselas en la que Holanda, Alemania, Francia e Italia se disputaron dicha sede. Finalmente, tras la victoria holandesa, la oficina fue formalmente inaugurada el 16 de febrero de 1994.

Europol constituye un organismo centralizado, generado por la Unión Europea, cuya base jurídica habilitante se halla fundamentalmente en el artículo K.1.9 del Tratado de la Unión, así como también en el artículo B del Título Primero del citado Tratado, relativos a los objetivos de la Unión, entre los cuales cita, en cuarto lugar, el de "desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior". Finalmente, es preciso mencionar también la Declaración anexa número 32 "Declaración relativa a la cooperación policial".

A pesar de su incorporación al Tratado de la Unión, Europol no forma parte del "pilar comunitario", por lo cual se configura todavía como una institución creada por acuerdo entre Estados. Su futuro depende pues, en gran parte, de los acuerdos que puedan tomar en lo sucesivo los Ministros de Justicia e Interior de los Estados

miembros. Ciertamente, Europol es todavía apenas algo más que una idea, materializada por el Convenio de 26 de julio de 1995, que ha de desarrollarse a partir de un embrión preexistente (EDU) y que se está poniendo en marcha a partir de Trevi y algunas experiencias de Schengen. Pero con todo, hay que afirmar que algo se ha avanzado, especialmente durante la presidencia española de la Unión Europea. Europol tiene una sede, se configuran unos oficiales de enlace y está previsto que empiece a funcionar durante el primer semestre de 1996.

V. CONCLUSIONES

- a) *Un paso muy lento hacia la comunitarización.*

La formulación del tercer pilar del Tratado de la Unión representa un paso más (al igual que lo fuera el Acuerdo de Schengen respecto del Programa de Acción Trevi) en el logro de la transparencia y la legitimación de un espacio policial europeo. El ámbito establecido por el Tratado de la Unión significa que, por primera vez, la coordinación judicial y policial adquiere la forma de un acuerdo intergubernamental de clara vocación comunitaria.

La nota negativa la constituye el hecho de que todavía estamos lejos de la comunitarización de la coordinación judicial y policial, y el planteamiento actual permanece indiscutiblemente en la esfera intergubernamental; pertenece al ámbito de los acuerdos entre Estados; debido en gran parte al miedo de muchos de ellos a una hipotética pérdida de soberanía. En síntesis, la situación actual es la siguiente:

- Europol se constituye a partir de los trabajos preparatorios llevados a cabo por un grupo específico dentro de Trevi, y de hecho absorbe bastante de lo que fuera el propio Trevi, que desaparece justamente a partir del Tratado de la Unión. Por otra parte, la aportación de la experiencia de Schengen al desarrollo de Europol no es nada negligible (sistema informático, política de visados, asilo, fronteras, etc.). Schengen, a diferencia de Trevi, no desaparece, al no tener ámbito ni disciplina comunitarias.

El grupo K.4 refunde básicamente los tres grandes grupos de trabajo de Trevi (asilo, cooperación policial y asistencia jurídica) y se convierte en una instancia de coordinación fundamental, que hace de puente entre el ámbito técnico y el

político. Eleva sus conclusiones al CO-REPER y prepara los Consejos de Ministros de Justicia e Interior.

Europol tiene una creación precedida de fase embrionaria. El embrión lo constituye la Unidad Europea Antidrogas (EDU), que lentamente va ampliando sus competencias hacia funciones como la lucha contra la inmigración clandestina; el tráfico ilícito de vehículos; la seguridad nuclear y el blanqueo de dinero relacionado con todo lo anterior.

- El 26 de julio se firma el convenio que posibilitará el desarrollo de Europol, cuya plena vigencia se prevé para dentro de uno o dos años, para lo cual ya está en marcha la elaboración de los reglamentos de funcionamiento.

b) *Un juego de geometrías variables.*

Se puede afirmar que, agotada Trevi, ahora Europol y Schengen juegan a lo que se conoce como "geometría variable", que consiste en aprovechar las ventajas que proporciona el hecho de disponer de dos estructuras distintas pero que inciden fundamentalmente en los mismos temas y en parte en los mismos territorios. De este modo, aquello que no se puede llevar a cabo en el espacio de la Unión Europea por problemas entre los diversos Estados miembros, puede tal vez llevarse a la práctica en el ámbito Schengen y (a pesar de ser mucho más improbable) viceversa.

c) *Las inciertas relaciones con Interpol.*

Según el informe del Grupo de Trabajo "ad hoc" Trevi: "para la creación de Europol ha de tenerse en cuenta la necesidad de mantener conexiones con otros organismos, sobre todo con Interpol, con la cual Europol deberá tener relaciones de trabajo muy estrechas para evitar repetición de esfuerzos" (citado por Herrero, C., 1992, p. 572). Con todo, será muy difícil evitar que se produzcan "repeticiones de esfuerzo", expresión que puede llegar a significar "solapamientos, duplicidades e incluso reticencias" entre ambos organismos.

d) *La toma de posición del Parlamento Europeo.*

Al igual que ya lo hiciera respecto del Acuerdo de Schengen y de su Convenio de aplicación, el Parlamento Europeo se ha pronunciado respecto del Título VI del Tratado de la Unión, en un Informe de la Comisión de Libertades Públicas

y Asuntos de Interior cuyo ponente fue el Sr. Carlos Robles Piquer y que lleva por título "Sobre la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior bajo el Tratado de la Unión Europea (Título VI y otras provisiones)" (Doc. PE 204.587).

En el citado informe, el Parlamento reclama la aceleración del proceso, mediante la aplicación del procedimiento de la "pasarela" para las materias del artículo K, lamentando la imposibilidad de hacerlo respecto de los puntos 7 a 9 de dicho artículo. Además, se reclama una mayor información al Parlamento por parte del Presidente del Comité K.4 y la publicación de dicha información como "elemento de democracia directa".

No ahorra el Parlamento severas críticas por la no participación del mismo en el proceso y su imposibilidad de ejercer el control de la aplicación del Título VI. Con ello no hace más que retomar, coherentemente, las críticas en el mismo sentido que ya vertiera con ocasión de su informe referente a Schengen, respecto de la falta de democracia y de control. En síntesis, su opinión se refleja en el siguiente párrafo del Informe: "Lamenta el hecho que, en Maastricht, la cooperación en el terreno de la justicia y los asuntos de interior fue en gran parte situada fuera del Tratado de la Comunidad Europea, resultando una falta de supervisión efectiva tanto parlamentaria como judicial y de procesos democráticos de toma de decisiones en un terreno que concierne directamente los derechos de los ciudadanos".

e) *Un cúmulo de problemas pesa sobre Maastricht.*

Los puntos expuestos hasta aquí no son los únicos aspectos problemáticos que plantea el Título VI del Tratado de la Unión Europea. Por citar brevemente algunos más, podemos plantear:

La esquizofrenia que produce una vocación comunitaria frustrada por problemas de soberanía de los Estados miembros.

La falta de rodaje para ver cómo se incardinan Comisión y Parlamento, lo que probablemente provocará todavía nuevos conflictos.

El desigual desarrollo —mucho más lento— del espacio judicial europeo, que va abriendo una brecha cada vez mayor entre ambos sectores, cuando debiera ser al revés, es decir, que un desarrollo más avanzado del espacio judicial permitiera un control efectivo y supra estatal de un espacio policial que también lo es.

Se prevén problemas de adaptación y de integración con los tres nuevos Estados miembros (Austria, Suecia y Finlandia), y con la previsible entrada de los países bálticos y los llamados "del este", que ampliaría la Unión a más de veinte países, con lo que ello supone políticamente respecto de los desequilibrios sociales, fronteras, visados, etc.

Por si ello fuera poco, el futuro inmediato es políticamente dificultoso. El Grupo de Reflexión encabezado por Carlos Westendorp ha constatado los problemas que se ciernen entorno a la prevista reforma del Tratado de Maastricht, y especialmente respecto del tercer pilar, cuya valoración no es precisamente positiva.

Todo ello hace que podamos hablar de Europol como de un proyecto viable, pero en la incubadora europea. Sólo si los Estados miembros acceden a tener una visión más europeísta y por tanto menos "chauvinista" del espacio policial europeo, Europol podrá desarrollarse plenamente y sin deficiencias. Y tal desarrollo debería correr parejo a la democratización de las Instituciones europeas y al desarrollo de instrumentos de control parlamentario y judicial, que garanticen un espacio policial al servicio

de los ciudadanos de la Unión; algo que ya no depende del desarrollo del Título VI, ni del quehacer policial, sino de algo más profundo, mucho más profundo, que constituye el verdadero talón de Aquiles de la construcción de la Europa de los Ciudadanos.

BIBLIOGRAFIA

BENYON, J. y otros (1994): *Police Co-operation in Europe: An Investigation*. Leicester, University of Leicester, Center for the Study of Public Order (1.ª ed., 1993).

BUNYAN, T. (1993): "Secret Europe", en Bunyan, T. (ed). *Statewatching the new Europe. A handbook on the european State*. Londres, Statewatch.

DEN BOER, M. (1994): "The quest for European policing: rhetoric and justification in a disorderly debate", en Anderson, M. y Den Boer, M. (eds). *Policing Across National Boundaries*. Londres, Nova York, Pinter publishers.

HERRERO, C. (1992): *Los deltas económicos*. Madrid, Ministerio del Interior, Secretaría General Técnica.

ISAAC, G. (1993): *Manual de Derecho Comunitario General*. Barcelona, Ariel, S. A. (2.ª reimp.) (versión original de 1983).

MUÑOZ MACHADO, S. (1993): *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*. Madrid, Alianza Editorial.

ORTIZ-ARCE, A., y GARCIA LOPEZ, J. (1995): "La cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior (el Título VI del Tratado de la Unión Europea)", en Mariño F. M. (ed). *El Tratado de la Unión Europea*. Madrid, Ministerio de Justicia e Interior.

ROBERTS, C. (1995): "Unidad Antidrogas de Europol", en Revista "Focus" número 4, agosto 1994, citado por la Revista "Ciencia Policial" número 28, gener-febrero 1995.

LA POLICIA DE SEGURIDAD

Un estudio de Derecho público comparado

ALFONSO J. VILLAGOMEZ CEBRIAN

Doctor en Derecho
Magistrado

CENTRALIZACION Y DESCENTRALI- ZACION DE LA SEGURIDAD PUBLICA Y LAS FUERZAS POLICIALES A SU SERVICIO

INTRODUCCION

El análisis de los sistemas policiales de los Estados que a continuación describimos lo hemos hecho primando aquellos elementos que influyen, de manera destacada, en la *configuración estructural de la policía de seguridad*. En dichos Estados se *confiere a la Policía, en general, la responsabilidad de la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades que constituyen la columna vertebral de todo sistema democrático*. Pues bien, este factor fundamental debe influir de forma poderosa en la *distribución y organización de la seguridad pública*. Por ello, entendemos que en una aproximación al estudio de la problemática que suscitan los aspectos organizativos debe, en la actualidad, tener muy presente esta *realidad constitucional común a estos ordenamientos*. En la elección de los sistemas policiales no hemos reparado exclusivamente en el criterio —siempre obligado— de la pertenencia de los ordenamientos a una base común a la nuestra, como son los casos de Francia, Italia y, en particular, de Alemania. Haremos también una incursión, si bien muy sintética, en algunos otros sistemas más alejados del nuestro, y de raíz anglosajona, pero que consideramos de interés para lograr una visión panorámica de las distintas soluciones que nos proporciona el Derecho Comparado. La metodología empleada se adapta, pues, a la *concepción global del fenómeno de la estructura general del poder público* (1), y

de todos los elementos que inciden en dicha estructura, en especial por lo que ahora interesa, al fenómeno de la centralización y descentralización de la seguridad pública y de las fuerzas policiales a su servicio.

FRANCIA

El esquema organizativo de la seguridad en Francia pivota sobre dos formaciones policiales netamente diferenciadas entre sí. Por un lado, la "Police Nationale", cuerpo de naturaleza civil dependiente del Ministro del Interior, creada en 1966, y en ella se concentran el grueso de las funciones de seguridad pública del modelo policial francés (2). Por otra parte, la "Gendarmerie Nationale", incardinada también en el Ministerio del Interior, pero de estructura militar, se organiza territorialmente a lo largo de la geografía francesa a través de su distribución en los asentamientos urbanos de menos de diez mil habitantes (3). Como decíamos, la Gendarmerie mantiene una estructura básicamente militar, si bien en su función de policía de seguridad se diferencia de forma radical de las Fuerzas Armadas (4).

Por su parte, la "Police Nationale" ha adquirido un importante papel dentro de los servicios policiales del sistema de seguridad francés. Es una organización policial eminentemente civil, agrupándose sus funcionarios en los cuerpos de Comisarios de Policía, Inspectores y Guardias de la Paz (5).

El reparto de las tareas de la Policía de seguridad, conocida también en el Derecho francés como "*Police d'ordre*" (6), se realiza atendiendo a unos criterios de operatividad y funcionalidad de los servicios. Así se dividen en "fuerzas estáticas", encargadas de vigilar de forma específica la tranquilidad pública y la paz ciudadana, y en "fuerzas móviles", a las cuales atañe la tarea esencial de restablecimiento del orden. Este reparto de cometidos generales de la "Police Nationale" se corresponde con su división estructural, puesto que la primera de las misiones citadas se atribuye a las denominadas Policías Urbanas, mientras que la segunda se asigna a las *Compañías Republicanas de Seguridad* (CRS) (7). Ambas Policías dependen de la "Direction Générale de la Police Nationale" que, integrada en el Ministerio del Interior, coordina toda la compleja gama de estos servicios de *Policía de seguridad*. Dentro de este centro directivo corresponde a la "Direction Centrale des Polices Urbaines" la responsabilidad sobre la organización y funcionamiento, tanto de las Policías Urbanas como

de las Compañías Republicanas, luego de que por Orden de 3 de abril de 1981 quedara subsumido en este centro directivo el hasta entonces diferenciado Servicio central de las Compañías Republicanas de Seguridad (8). La "Police Nationales", actuando a través de estos dos Cuerpos se extiende territorialmente, según criterios de distribución poblacional, a través de sus servicios exteriores, que comprenden sus efectivos regionales, departamentales y locales (9). *Estos últimos servicios de policía municipal en las poblaciones de más de diez mil habitantes puesto que en Francia se han estabilizado estos servicios policiales* (10). De esta forma los Alcaldes, como autoridad local dirigen las unidades de *Policía municipal y colaborarán con las fuerzas estatales siempre que éstas tengan que intervenir porque las policías municipales no cuentan con los medios materiales suficientes para afrontar una importante alteración de la seguridad pública en su ámbito territorial* (11).

En la capital francesa, por otra parte, radican una Prefectura de Policía propia y especial, y un servicio policial de seguridad directamente dependiente de ella (12).

En los departamentos, los servicios de las Policías Urbanas se encuentran distribuidos en *circunscripciones y distritos policiales*, ambos dependientes de un Director departamental y bajo la autoridad funcional del Prefecto. Los Prefectos son, de este modo, los responsables directos de la seguridad y están asistidos por los Directores policiales de los departamentos, considerados como consejeros técnicos de los Prefectos. Su función consiste, según aclara LABAUDERE, en asegurar la preparación y ejecución de las decisiones del Prefecto relativas a la puesta en acción de las Unidades de Intervención de las Policías Urbanas (13).

En las circunscripciones ejercen las funciones policiales un conjunto de personal de uniforme (Oficiales, Suboficiales y Guardias de la Paz). Su organización y efectivos varía en función del número de habitantes que abarque cada circunscripción. Así, en las pequeñas y medianas poblaciones el personal, relativamente poco numeroso, es rotativo; en tanto que en las grandes aglomeraciones se ha hecho necesario especializar a estos funcionarios en el campo de acciones específicas, dando lugar al nacimiento de *Brigadas de Circulación*, Patrullas ligeras y de Seguridad o la llamada *Policía de barrio*. Esta última, *muy característica del sistema policial francés, surgió con el fin —en opinión de ROMAIN— de que un Guardia de la Paz se encuentre siempre de forma regular y visible*

en un sector de la circunscripción conocido por "ilot" o barrio (14). En 1979 fueron creadas en las circunscripciones las *Unidades móviles de Seguridad y las Unidades Ligeras del "loage"*, con la misión de atender mejor a la seguridad de las personas y bienes en dicha demarcación. Estas unidades posibilitan una más eficaz intervención policial, especialmente en lugares públicos y barrios periféricos de fuerte concentración urbana (15).

Las Compañías Republicanas de Seguridad (CRS), creadas en 1944, son unas fuerzas móviles de Policía, y constituyen un servicio operativo de la "Police Nationale" de la que forman su *reserva general*. Pueden, por esta razón, ser empleadas en todo el territorio nacional bajo la autoridad del Ministro del Interior y del Director General de la Policía Nacional. Su organización comprende: un servicio central encargado de la instrucción y control de las Unidades, estando distribuidas territorialmente en los departamentos mediante Agrupaciones de dichas Compañías. Al mando de cada Agrupación se encuentra un Comisario de Policía, el cual asiste técnicamente al Prefecto a la hora de emplear las Unidades (16). Las Compañías Republicanas de Seguridad son susceptibles de ser puestas rápidamente en acción para tareas esenciales de mantenimiento de la seguridad pública, tales como manifestaciones públicas, grandes aglomeraciones, etc.

En definitiva, en el sistema francés la Policía de seguridad se estructura básicamente en la organización y servicios integrados en la "Police Nationale", en cuanto que esta organización policial civil está directamente encargada del mantenimiento de la seguridad pública en Francia.

ITALIA

La organización de la Policía de seguridad en Italia se encuentra recogida fundamentalmente en la Ley de 1 de abril de 1981, que ha establecido, como refleja DI RAIMONDO, un nuevo sistema de *Administración de la seguridad pública en este país* (17). Este texto legal ha venido a significar, como manifiesta MOSCA, "uno de los momentos institucionales de mayor relieve en la historia reciente de Italia" (18).

En efecto, la trascendencia de esta ley estriba no sólo en las importantes innovaciones que recoge para su Policía, sino que también dio respuesta a una demanda, social y política, que venía reclamando una urgente revisión de la organización y funciones de la "Administración della Pubblica Sicurezza" y, sobre todo, del

componente armado encargado de la tutela del orden y de la seguridad pública (19).

El objetivo marcado por esta ley consistió en desterrar las disfuncionalidades que venía arrastrando la organización policial italiana, en un intento de racionalizar la Administración de la seguridad. Para ello se creó el Departamento de la "Pubblica Sicurezza". Este órgano administrativo se configuró como un instrumento operativo del Ministro del Interior en el ejercicio de sus competencias, por ser éste la máxima autoridad responsable de la tutela del orden y la seguridad pública, así como de la alta dirección y coordinación de las *Fuerzas de Policía* (20).

Una de las características más significativas de esta nueva organización es la de la *inequívoca naturaleza civil* que se otorga a la *estructura policial*. Sin embargo la Administración policial se considera que se encuentra sujeta a un ordenamiento especial. Este hecho deriva, en opinión de MOSCA, de las peculiares funciones que reviste la *Policia de Seguridad* sobre las tradicionales formas organizativas y ordinamentales de la estructura del Estado italiano (21). Todo ello determina la existencia en el ordenamiento italiano de un auténtico sistema jurídico de la Administración de la seguridad pública, integrado por un conjunto de figuras subjetivas que conforman un complejo y completo marco de relaciones jurídico-administrativas (22). Estas figuras básicas son, junto con el Ministro del Interior, el Subsecretario y el Director General de la Seguridad Pública, también llamado Jefe de Policía.

La organización policial italiana prevé también, al lado de otros mecanismos de coordinación policial, una serie de organismos administrativos de carácter colegiado con funciones de vigilancia y control del cumplimiento de las actuaciones policiales (23). La función de coordinación corresponde al Director General de la "Pubblica Sicurezza", jefe administrativo de la Policía de seguridad. Este carácter determina que las funciones de coordinación administrativa del Director General difieran cualitativamente de las del Ministro del Interior, ya que a este último le corresponden funciones de carácter predominante político. Por ello, el jefe de Policía representa, para DI RAIMONDO, el tránsito obligado para traducir en administrativas las funciones de coordinación políticas del Ministro, a través de las técnicas operativas puestas a su disposición (24).

Las fuerzas de Policía de seguridad quedan legitimadas en razón de que las mismas materializan la actividad de la Administración

pública de tutela general de la colectividad contra los peligros y disturbios que amenazan la seguridad pública (25). Estas fuerzas son, fundamentalmente, la "Pubblica Sicurezza", el *Arma de Carabinieri* y el Cuerpo de Guardia de Finanzas.

La "Pubblica Sicurezza" es la *Policia* más característica, ya que tiene por misión básica el mantenimiento del orden y la seguridad pública. Su gestión depende de un Director General integrado en la "Amministrazione della Pubblica Sicurezza", quien no sólo ostenta la Jefatura de esta *Policia* sino también la de los restantes cuerpos policiales, pues están obligados a cooperar en el campo de la seguridad. La "Pubblica Sicurezza", como figura prototipo de seguridad italiana, viene a recuperar el cuerpo de agentes de "Polizia di Sicurezza" creado en 1923 como cuerpo policial civil, y que fue transformado, en 1943, en militar tanto orgánica como jurisdiccionalmente (26).

Junto con la *desmilitarización* de este nuevo cuerpo de seguridad se produce la unificación de varios organismos que operaban con funciones de colaboración en la seguridad pública, constituyendo la *Policia del Estado* (27).

El *Arma de Carabinieri*, dentro de la organización de la *Policia* italiana, no ha sido cuestionada como organización militar, debido, según CORSO, a la singular tradición de este cuerpo policial, que lo hacía depender del Ministerio de la Guerra y del de Interior (28).

La administración territorial de la seguridad pública se articula en torno a las figuras del preceptor y del Questor. El primero es la autoridad política responsable en general del orden y la seguridad en la provincia, y, con facultades de ejecución de las directrices que se adopten en la materia, dispone de la fuerza pública estatal y otras fuerzas auxiliares (29).

El Questor es el jefe provincial de la *Policia* de seguridad. Tiene la dirección técnica de los servicios policiales. Bajo su dependencia se hallan las Comisariías y los Puestos de *Policia* destacados. Actúa, a su vez, como órgano de Comunicación directa con el *Arma de los Carabinieri*.

En el ámbito local, son Autoridades de seguridad pública, el Questor en las capitales de provincia y el Jefe del Comisariado de *Policia*, y en el caso de que este último no existiera, sus atribuciones serían ejercidas por el "Sindaco" o Alcalde. Esta figura tiene un doble carácter en sus funciones de policía ya que es, al mismo tiempo, el presidente de la Administración comunal o local, y "oficial de seguridad" del Gobierno Central, condición ésta por la que

puede adoptar medidas y actuaciones relacionadas con la seguridad pública (30).

Por último, hemos de destacar un hecho significativo derivado de la propia estructura regional del Estado italiano. La misma no ha propiciado la asunción de competencias por parte de las regiones cara a posibilitarles crear Cuerpos propios de *Policia* de seguridad. Las Regiones sólo han recibido transferencias de competencias en materias concretas (31).

Esta circunstancia se explica por un problema de índole constitucional. En efecto, en el reparto competencial que establece la Constitución italiana no existe la posibilidad para las Regiones, ni siquiera para aquéllas que gozan de Estatuto especial (32), de que pueden organizar medios para la defensa y mantenimiento de la seguridad pública en la región. Así lo ha declarado la propia Corte Constitucional, y aunque ha habido autores como GIZZI que han mantenido la tesis contraria (33), lo cierto es que las Regiones tienen vedada esta posibilidad de crear Cuerpos policiales distintos a los del propio Estado. La doctrina de la Corte Constitucional (Sentencias de 13 de julio de 1963, número 113, y 16 de marzo de 1962, número 19) ha confirmado que el mantenimiento del orden público debe interpretarse como "patrimonio integrante de los intereses colectivos", por lo que el sistema constitucional italiano no autoriza al Estado exonerarse de esa responsabilidad.

La problemática se ha cerrado en Italia gracias a la opinión sustentada por la generalidad de la doctrina, orientada en el sentido de considerar irrelevante para los fines del orden público polemizar sobre qué autoridad ha de estar encargada de su tutela. Y ello porque, en definitiva, el concepto de orden público ha de ser unitario y común en todo el Estado, toda vez que el ordenamiento jurídico italiano lo ha depurado de las connotaciones peyorativas que lo alimentaron durante el período fascista (34).

ALEMANIA

El modelo europeo más significativo en el que podemos buscar elementos de juicio sobre las alternativas de organización de "los servicios" de seguridad pública es, sin duda, el alemán federal. Se trata de un sistema constitucional geográficamente próximo, de cuya Constitución ha tomado la nuestra no pocas soluciones, es un país de estructura federal avanzada y, en fin, se han planteado y suscitan aún en él —agudizados por la reciente unificación de las

dos Alemanias — que están generalizados en el occidente europeo y que se dan también, con desarrollos similares, aunque más agudizados aquí en lo que concierne a la incidencia terrorista en España.

Además, el fenómeno de "renovación" policial se dio en Alemania con especial trascendencia. En efecto, el desarrollo de la nueva Policía que surgió en Alemania después de la II Guerra Mundial se operó, como dice KEMPNER, sobre cuatro grandes principios: "desmilitarización", "desnazización", "democratización" y "descentralización" (35).

Conviene hacer, por tanto, un repaso muy sumario de la evolución de las soluciones alemanas al problema del reparto de competencias entre la Federación y los *Länder* en aquel país.

La *Ley Fundamental de 1949* (GG) estableció un sistema de policía descentralizado al máximo: la seguridad pública era una competencia que correspondía básicamente a los *Länder* (36).

Por tanto, como regla general, correspondía a los *Länder* o Estados federados la competencia plena —legislativa y ejecutiva— en la materia de "seguridad y orden público", atendida mediante sus propias fuerzas de policía estatales. Las competencias del *Bund*, o Federación, se restringieron a un mínimo que apenas se extendía en situaciones de catástrofe.

En el plano legislativo la Federación ostentaba competencia exclusiva en tres campos materiales relativamente extensos: policía criminal, "protección de la Constitución" (tanto en lo que se refiere al ordenamiento fundamental democrático liberal como a la integridad o seguridad de la Federación o de un Estado), y en tercer lugar, tanto la lucha internacional contra el crimen como "la protección contra el crimen que pusiera en peligro los intereses internacionales de la República Federal". Sin embargo, la potestad legislativa federal abarcaba tan sólo "la colaboración de la Federación y de los Estados"; en las áreas señaladas más atrás, lo que mantenía en manos de éstos el grueso de las competencias materiales aún en estos ámbitos (artículo 75.10 GG), con la única excepción de la "policía de fronteras y aduanas" (artículo 73.5 GG).

En el plano ejecutivo, en efecto, y con la única excepción de la Policía Federal de Fronteras, las competencias de la Federación quedaban limitadas a la vertiente de la información, referida en especial a las materias sobre las que ostentaba ya competencia legislativa: policía criminal, *defensa de la Constitución* y facetas internacionales (artículo 87.1 GG).

Sólo en los supuestos excepcionales podrían las fuerzas federales (Policía Federal de Fronteras, y en su caso, las Fuerzas Armadas) intervenir en el interior de un Estado lo mismo que las policías de Estados vecinos. Además, la Federación sólo podría actuar por propia iniciativa (y no a petición del Estado interesado, en los términos del artículo 35.2 GG) cuando una catástrofe natural o un accidente pusiere en peligro el territorio de más de un Estado; y siempre con el control estrecho del Consejo Federal, o *Bundesrat*, órgano representativo de los Estados federados, y con carácter estrictamente coyuntural (artículo 35.3 GG).

Sólo en el último supuesto de que un peligro amenazase la existencia del "régimen fundamental de libertad y democracia de la Federación o de un Estado", y además éste no pudiera o no quisiera combatirlo, podría la Federación intervenir directamente y asumir el mando de las policías de ese y otros Estados (artículo 91 GG).

Con excepción de estas situaciones, realmente límites y que bordeaban la utilización de las Fuerzas Armadas, las facultades de la Federación sobre seguridad y orden público en la Constitución de 1949 eran realmente magras: Legislación sobre colaboración en determinados ámbitos, Policía de Fronteras e información y documentación.

De esta forma el desarrollo posterior viene prescrito en leyes propias de los Estados, que, a la vez que respetan el derecho material de la Federación, coinciden ampliamente en su contenido, de manera que los ciudadanos alemanes no aprecian, como dice DOERING, diferencias entre la actuación policial efectuada por un Land u otro (37). Por este motivo en todos los Estados federados se ha establecido como presupuesto indispensable para que pueda intervenir la Policía de seguridad, la existencia de un "peligro" individual o colectivo que suponga una amenaza para la seguridad pública (38).

Las leyes de Policía de estos Estados fijan sus tareas, competencias y funciones, y estructuran la organización policial. La Policía de seguridad, llamada "Schutzpolizei", es la que cuenta en Alemania con el mayor número de funcionarios, al frente de ella se halla el Ministro del Interior del Land, asistido por un Secretario de Estado y por Directores sectoriales. En cada Land existen Inspectores con competencias sobre los territorios provinciales, realizándose a su vez una descentralización interior de los servicios policiales en los núcleos urbanos y distritos (39). El elemento operativo

básico de esta Policía es el servicio de patrullaje, la vigilancia del distrito que tenga asignado.

La Policía de seguridad alemana reúne las características comunes a todo Cuerpo de Seguridad, tal y como hemos visto anteriormente en los sistemas francés e italiano. Se le encomienda la tarea de vigilancia y protección permanente, actuando en unidades apropiadas para este fin. Sus cometidos abarcan toda la problemática concerniente a la seguridad pública aunque se han ido concentrando en las áreas de mayor demanda como son el tránsito vial y la garantía, en general, de la seguridad ciudadana; hasta el punto de que este ámbito, característico de la Policía de seguridad, se ha ampliado a funciones de persecución delictiva de menor escala, puesto que en el organigrama de la República Federal estos cometidos corresponden primordialmente a la Policía de investigación criminal de los Länder ("Kriminalpolizei") (40).

Cada Estado federado posee una Brigada móvil ("Bereitschaftspolizei") que sirve de complemento y auxilio a las Policías locales. El equipamiento y la organización de estas unidades policiales es unitario para toda la República Federal. Se estructuran en Directores o Presidentes, Secciones y Compañías. La Brigada móvil se utiliza para guardar el orden en grandes actos o manifestaciones, así como en los casos de catástrofes y accidentes graves para la protección de personas y bienes (41).

Junto a la "Schutzpolizei" de los Länder actúa una Policía federal con funciones también de Policía de seguridad. Se compone del conjunto de agentes ejecutivos de la denominada Policía de Fronteras ("Bundesgrenzschutz") (42), que por Ley de 3 de junio de 1976 se organiza como una Policía del Bund, dependiente del Ministerio Federal del Interior. Se encuentra totalmente motorizada y residiendo en acuartelamientos especiales, de ahí que su estructura, aún sin tener una organización estricta de carácter militar, se aproxima a ella debido a sus funciones específicas. Esta Policía estaba dedicada a misiones de protección de las fronteras, como hemos dicho antes, con la antigua República Democrática de Alemania y Checoslovaquia (43). Con la reunificación de las dos Alemanias ha extendido sus funciones a la totalidad del actual territorio único.

La competencia sobre la seguridad pública que, como decíamos al inicio, parecía ser interpretada como de ámbito exclusivo de los Länder, va a experimentar una importante matización a partir de los años setenta.

Como resultado de la distribución constitucional de competencias se ha hecho imprescindible proceder a articular sistemas de colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones policiales.

Desde el primer momento se reunieron los responsables de seguridad de la Federación y de los Estados, tanto para asegurar la articulación entre las distintas policías estatales como la de éstas con la policía y los servicios de información federales.

Para resolver asuntos en distintos niveles de importancia y dificultad política se reúnen periódicamente las siguientes conferencias: la formada por los presidentes de las Oficinas de protección de la Constitución, que luego veremos; la de *Ministros del Interior* y, en los problemas que las anteriores no pueden resolver, interviene en último extremo el Canciller Federal reunido con los Ministros-Presidentes de los Länder.

Por debajo de estas conferencias se ha desarrollado una tupida red de *contactos administrativos* que garantizan la constitución de la cooperación, alrededor de los *servicios federales de información*, principalmente. Las conferencias políticas, sin embargo, aprueban directrices y *convenios interadministrativos* que articulan con vigencia indefinida las relaciones entre las distintas fuerzas de policías. Todas ellas son técnicas institucionalizadas en el sistema federal alemán, conocidas como "federalismo cooperativo" (44).

Junto a "la Policía Federal de Fronteras" que coexiste con la *Policía de Fronteras propia de un Estado, el de Baviera*, la Federación sólo tuvo en los años posteriores a la aprobación de la Ley Fundamental *servicios de policía dedicados exclusivamente a la información y documentación*. La "Oficina federal para la protección de la Constitución" y la "Oficina criminal federal" son los más importantes.

Esta última es la que abarca un área material más extensa: la persecución de toda actividad criminal. Sin embargo, sólo puede intervenir en casos excepcionales; *las actuaciones materiales (detenciones, registros) sólo pueden ser realizados normalmente por las policías estatales*. La actividad de la Oficina criminal federal se acantonaba, pues, en el ámbito estricto de la información.

La *Oficina de protección de la Constitución* tenía además facultades de coordinación respecto a las policías equivalentes de los Estados. Estas transmiten toda su información y actividades a la Oficina federal, que la redistribuye entre las demás policías estatales; pero además

pudo desde un principio realizar operaciones de información *directamente sobre el terreno*. No obstante, las directivas de *coordinación* sobre sus actividades son siempre aprobadas por la Conferencia de Presidentes de estas Oficinas de protección de la Constitución, sin que la Oficina federal haya intentado nunca imponerlas unilateralmente.

Ha de señalarse, por último, que el aumento de la criminalidad en la década de 1960 llevó a que se incrementaran los poderes de la *Oficina criminal federal*, equiparándolos en 1969 a los de la Oficina de protección de la Constitución. La coordinación derivada de la simple competición de información no bastaba para obtener una acción policial eficaz. Esta insuficiencia se agudizó de manera decisiva con la aparición del terrorismo político.

Ante la multiplicación de atentados en los primeros años de la década de los setenta se produjo una *doble reacción*:

Por un lado, se dotó a los efectivos de la *Oficina criminal federal de facultades de intervención directa*, aunque en dos ámbitos bien definidos: derivaciones internacionales de la criminalidad y protección completa de los órganos constitucionales Federales (Ley de 29 de junio de 1973). Es de destacar que esta reforma se produjo a iniciativa de la Conferencia de los *Ministros de Interior*, los cuales, además, habían adoptado en 1972 un programa *para la seguridad de la República Federal, en donde se definió la materia "seguridad pública" como tarea común de la Federación y los Estados*. Definición reforzada en 1975, en que por Acuerdo de 11 de abril los *Länder* se comprometieron a que sus respectivas policías ejecutarán las "peticiones, sugerencias y recomendaciones" de la Oficina criminal federal (45).

En segundo lugar, se *ampliaron la organización y el campo de actuación de la Policía Federal de Fronteras*. Por Ley de 18 de agosto de 1972, derivada también del programa acordado por todos los *Ministros de Interior*, se *transformó el Servicio federal de protección de fronteras en policía federal especial*, con facultades de protección de los órganos constitucionales federales y de *ayuda a las policías estatales mediante intervenciones directas*. Para el mejor cumplimiento de estas competencias fue creado el conocido *grupo de operaciones especiales (GSGP)* (46).

Siempre se ha mantenido una fuerza federal de frontera y un servicio centralizado de información. A partir de este marco *se han tenido que aumentar las facultades de intervención de la policía federal alemana*, tanto por la

necesidad de combatir una criminalidad creciente e internacionalizada como por el terrorismo desde los años 1970.

Este fortalecimiento de la policía federal se ha producido a pesar del *intenso grado de coordinación que existe entre las policías estatales y con los servicios federales de información, estrictamente centralizados por su información a partir de 1973*.

A pesar de esta coordinación y del fortalecimiento de la policía federal, la situación no ha llegado a ser satisfactoria. *La tendencia hacia la centralización, impulsada por el "Informe Höcherd" de 1978, sigue vigente y se puede ver agudizada por los problemas que está suponiendo el proceso y consolidación, desde 1989, de la unidad nacional alemana*.

GRAN BRETAÑA

La "Police Act" de 1964 representa el texto legal básico de Policía del Reino Unido, cuerpo de estricta naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior (Office Home), y constituido por "personal uniformado". Se compone de las figuras de Constable o "policeman", Sargento, Inspector, Inspector-Jefe, Superintendente y Comandante (47).

A efectos operativos, este departamento agrupa a la Policía de seguridad en Unidades de Orden Público, Policía Montada y Patrullas. El Ministerio del Interior británico desarrolla una muy importante función de reglamentación, resolución de recursos administrativos o de apelaciones de agentes policiales y de control de la financiación (48).

La Policía británica sigue la organización territorial característica del sistema inglés. De ahí que la estructura policial se efectúe sobre tres áreas perfectamente delimitadas: La Policía londinense, la Policía de los condados y la Policía local de cada corporación municipal (49).

Sin embargo, el control económico y administrativo que ejerce el Ministerio del Interior y que afecta a temas cruciales como el ingreso, disciplina, horarios del servicio, retribuciones, situaciones administrativas, etc., ha provocado —como destaca GADNER— un creciente predominio de la Administración central sobre las entidades locales (50).

En la capital británica se organizan dos fuerzas policiales que cuentan con su propia normativa desarrollada en los "Statutts": La *Policía Metropolitana* y la *Policía de la Ciudad*. La *Policía Metropolitana* es el prototipo del sistema público de Policía inglesa. Se divide

en dos sectores principales: el Departamento de investigación y la rama de Policías uniformados, en donde se encuentra la Policía de seguridad. Al frente de la Policía Metropolitana está una autoridad administrativa que recibe el título de comisionado de Policía ("Commissioner").

Por otra parte, la city londinense, es decir, el perímetro urbano que comprende la antigua city dentro de Londres, tiene su fuerza de Policía al mando de un jefe propio (51).

La distribución territorial en Inglaterra y Gales se realiza a través de los cuerpos y órganos de Policía local, que constituyen materialmente los auténticos tuteladores de la seguridad pública británica.

Cada condado, como división administrativa, cuenta con su propia fuerza de Policía a las órdenes de un Alguacil mayor (52), existiendo un comité mixto compuesto por un número igual de jueces designados por "Quarter Sessions" [tribunal formado por tres magistrados inferiores o jueces de paz del Condado (53) y miembros del Consejo Municipal]. Este órgano colegiado controla la administración de la Policía de seguridad que actúa en ese ámbito territorial. La fuerza policial de cada Condado está repartida en divisiones mandadas por Superintendentes.

Las corporaciones municipales tienen, a su vez, sus propias Policías, al mando de un Alguacil general ("chief constable"). Sus facultades son más limitadas que las de la autoridad policial del condado. Un Comité de Vigilancia designado por el propio Consejo Municipal fiscaliza a esta Policía municipal (54).

LA ACTIVIDAD DE POLICIA DE SEGURIDAD

1. Los presupuestos de la actividad de Policía de seguridad en los ordenamientos democráticos: orden público y seguridad pública.

En el derecho italiano como en el alemán, una vez finalizada la II Guerra Mundial, se emprendió un proceso de depuración de la noción de orden público encaminado a lograr su sustitución por otra que sirviera para ajustar la Policía de seguridad a las realidades constitucionales que entonces emergían en dichos Estados (55). Estos nuevos marcos constitucionales quedaban fuertemente condicionados por el papel que en ellos se asignaba al conjunto

de derechos fundamentales y libertades públicas, considerados centro y motor de todo su engranaje democrático (56).

El objetivo fundamental que pretendía alcanzarse con esta transformación era lograr identificar en el seno de la Administración pública una función específica que delimitara la acción de la Policía de seguridad sobre unos presupuestos que estuvieran completamente alejados del esquema represivo que había imperado bajo el apogeo del orden público.

En el diseño de esta función debía ante todo figurar, en lugar destacado, el papel que a la Policía le correspondía en relación con los derechos y libertades constitucionalizados. De esta manera, al quedar la organización policial integrada dentro de un Estado definido como social, democrático y de Derecho, el contenido de la actividad policial debía conectar forzosamente con una actividad dirigida a la protección y garantía de los derechos y bienes de los ciudadanos. Esta función estatal cobraría más tarde una posición preeminente, puesto que se convirtió en un elemento básico para el disfrute efectivo de los logros de este modelo de Estado. En efecto, sobre la Policía de seguridad se hizo recaer la tarea de coadyuvar a hacer efectiva la obligación estatal de satisfacer las exigencias que demandaban los ciudadanos, consistentes básicamente en poder disfrutar el ejercicio de sus derechos mediante una eficaz protección estatal de los mismos. Esta demanda se convertía, incluso, en un presupuesto existencial ineludible del propio Estado social (57). De ahí que esta nueva redefinición de la actividad de la Policía reclamara un nuevo marco conceptual y estructural, para distanciarse de los presupuestos del orden público autoritario. En este nuevo marco debían poder cohabitar, tanto el obligado respeto a los derechos y libertades regulados en la Constitución democrática, como la obligación estatal de atender a la protección pública de los bienes individuales y colectivos.

Por último, todo ello debía realizarse bajo la "convicción" de seguir manteniendo el monopolio estatal sobre la actividad de seguridad que, acuñado a lo largo de la historia, se integraría en el seno del Estado social y democrático de Derecho (58).

1.1. *El orden público: una noción metajurídica.*

Fue fundamentalmente en el derecho alemán donde estas posiciones adquirieron mayor raigambre a partir de los parámetros fijados en la histórica "Ley prusiana de Policía" de 1874 (59). El orden público se caracterizaría por

aglutinar, en palabras de dicha ley, un conjunto de "reglas no escritas acaparadoras de las concepciones y valores ético-sociales dominantes considerados como requisitos indispensables para una convivencia próspera de las personas que habitan un distrito policial" (60).

En esta concepción no asistimos al cumplimiento de normas jurídicas por la Policía de seguridad, sino que estamos ante la aplicación de valores y principios extrajurídicos. Este conjunto de reglas y principios carecerían, en consecuencia, de la fisonomía y naturaleza propias de las normas jurídicas. Su utilidad se extendería, como nos advirtió CARRO, para servir de justificación y fundamento exclusivo de la actuación policial, sin generar en ningún caso los mecanismos básicos de garantía que proporcionan las normas jurídicas (61).

1.2. *El carácter estimativo y localista del orden público: su crítica.*

La noción de orden público, desde esta perspectiva, presenta una naturaleza profundamente estimativa y localista que se manifiesta al englobar ese conjunto de valores que hipotéticamente son asumidos y compartidos por una mayoría social concentrada en un ámbito territorial muy reducido como es el distrito policial.

El primer punto de crítica fluye cuando se plantea el problema del mecanismo de reconocimiento de esos valores generalizados. ¿Cómo se logra detectar en última instancia la puesta en acción de alguno de dichos valores? (62). Al no encontrarse especificados jurídicamente, es decir, a través de la vía parlamentaria en cuanto procedimiento democrático de producción de la ley, se propicia inexorablemente que haya de ser el juicio de la autoridad policial el que asuma dicha prerrogativa. Lo que haya de entenderse o apreciarse por orden público queda supeditado a lo que la Policía de seguridad considere que atenta o perturba el orden. El concepto adquiere así una contingencia y versatilidad prácticamente ilimitada (63). Por otra parte, la actuación policial, al canalizarse a través de ese conjunto ideal de valores, crearía una situación atentatoria para la certeza jurídica, pues los ciudadanos, a juicio de DENNINGER, no podrían saber con anterioridad cuál es el contenido específico del bien protegido en cada momento bajo la noción de orden público (64).

En segundo lugar, el dato que reduce la aplicación del orden público a un ámbito local es, siguiendo a GÖTZ, una tesis absolutamente desfasada, y que no se acomoda al actual

desarrollo político y económico (65). Reducido el orden público a un ámbito local, la noción conduce a aplicaciones discriminatorias para los ciudadanos, representando una situación contraria a todo sistema constitucional, en el que cobra categoría de principio fundamental aquel que proclama la garantía de la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y libertades (66).

1.3. *La concepción de la seguridad pública como un elemento del orden público.*

La tesis que considera a la seguridad pública como un elemento del orden público parte de desglosarlo en una serie de manifestaciones que integrarían una suerte de "minimum", de condiciones esenciales conformadoras de la vida social (67). En este conjunto de elementos se agruparía la seguridad pública, junto con otros como "la salud", "la tranquilidad", "la estética", o la misma "moral" (68). Todas estas manifestaciones del orden público tendrían como finalidad proporcionar entidad a la noción y, por ello, vendrían a representar los elementos necesarios para poder fundamentarlo jurídicamente.

Esta línea argumental fue la utilizada por el diputado constituyente LOPEZ RODO para criticar el empleo, en el dictamen de la Comisión, que elaboró nuestra Constitución de 1978, de la expresión "seguridad pública" en vez de la de orden público. A tenor de sus palabras: "... el orden público es algo mucho más profundo que la mera seguridad. El orden público es a la vez exponente y sustrato de la paz, puesto que la paz es tranquilidad en el orden". En consecuencia se mostraba contrario a que las Comunidades Autónomas pudieran asumir competencias en esta materia (69).

En esta concepción, la noción de seguridad pública no se diferenciaba del concepto tradicional de orden público, ya que seguía manteniéndose en los mismos contornos estimativos que hemos visto. Y ello es así porque con esta fórmula no se aclara en realidad qué ha de entenderse por seguridad pública, quedando limitada a formar parte del orden público. Consecuentemente se podría acudir al resorte de reclamar, ante cualquier situación, una aplicación del orden público con el pretexto de que estaría provocada por las necesidades de uno de sus componentes, en este caso las que derivaran de la seguridad pública. Es decir, se volvería a poner el fundamento de la acción policial en conexión con un conjunto de principios valorativos cuya "administración" adquiriría una

clara intencionalidad subjetivista. De esta forma, al ser el orden público un concepto unívoco e indivisible, la dificultad de identificar en su seno el ámbito propio de la seguridad se hace, como dice GÖTZ, prácticamente insalvable (70).

Con esta posición se reproduce inexorablemente la extensión del ámbito de la acción de la Policía de seguridad.

Esta consecuencia es el resultado de englobar en el ámbito del orden público otros contenidos, lo que ha hecho la doctrina francesa, que habla así de un orden público "estético", "ecológico", "moral", "social", etc. (71). Todas estas expresiones no suponen más que la confirmación del fenómeno que subyace realmente en esta operación: *la identificación de la noción de orden público con el mismo concepto de interés general*, lo cual conduce a una sectorialización de este último que termina invalidando todo esfuerzo de concretización jurídica de la noción orden público (72).

Esta es una situación completamente anómala que ya SAINZ MORENO nos advirtió cuando denunciaba el hecho de que tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia habían venido identificando al orden público con el interés público (73). Para SAINZ MORENO este último vendría a representar, frente al orden público, un concepto impregnado de un marcado acento positivo. El interés público se configuraría, en la visión de este autor, como "principio dinámico de actividades de impulso", es decir, objetivo principal y motor de la actuación administrativa (74).

1.4. *La doctrina "neoliberal" de la seguridad pública y sus consecuencias.*

Esta concepción es el polo opuesto de la que hemos analizado anteriormente. Considera el orden público mero "orden de la calle". La doctrina que subyace en ella nos la revela claramente la afirmación de BERNARD, en el sentido de que "se puede concebir una sociedad sin servicios públicos, pero es imposible imaginar una sociedad organizada sin intervención de la noción de orden público" (75).

El orden público se configura, según RIVERO, como el estado de cosas escrupulosamente respetuoso con las esferas de privacidad de los individuos (76).

Los partidarios de esta concepción "liberal" construyen el concepto jurídico de seguridad a partir de un principio muy específico, el de la necesidad de la relevancia general colectiva de toda medida que la Administración adopte

para el mantenimiento o protección de la seguridad pública. Esta fue la argumentación, utilizada por un sector de la doctrina francesa, para cuestionar la constitucionalidad de algunas normas administrativas de seguridad pública. Así sucedió respecto a la normativa que decretaba el uso obligatorio del cinturón de seguridad en la conducción de vehículos. Basándose en la idea de la necesidad de la trascendencia colectiva, entendían los defensores de esta corriente que en esta normativa no concurrían las notas de generalidad y colectividad, por cuanto la medida tan sólo afectada a los ciudadanos individualizados sin que tuvieran repercusión sobre la seguridad de terceros (77).

Este criterio sólo puede ser comprendido desde una posición estrictamente "liberal" de la seguridad pública. En efecto, se entiende que las medidas administrativas tendentes a proteger "exclusivamente la seguridad de sus destinatarios" no pueden ampararse bajo el título de la seguridad pública por desviarse del fin general que aquélla debe perseguir (78).

De ahí que se sostenga, en último extremo, que la aplicación de esas medidas violen los principios constitucionales que estructuran el catálogo de derechos y libertades fundamentales de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 (79).

Para comprender esta posición tenemos que reparar que, con ella, sus defensores lo que en realidad hacen es interpretar de una manera extremadamente literal la adjetivación de "pública" de la seguridad; de ahí que se llegue a concluir que el carácter material de la seguridad determina que sólo puedan basarse en ella las acciones públicas que supongan medidas policiales de protección y defensa contra riesgos generales que impliquen siempre una repercusión sobre terceros (80).

Esta visión que llamo "neoliberal" de la seguridad pública hay que situarla en el contexto concreto de Francia, pues fue allí en donde ha cobrado gran raigambre, en especial durante los años setenta. Esta concepción viene a ser un claro exponente del criterio "ideologizante" que marca el concepto de orden público, señalado ya por GLEIZAL (81), y termina adquiriendo un carácter "doctrinario", fruto de la utilización de la "inseguridad" con fines políticos: *cuestionar la eficacia de la Administración en este terreno de la satisfacción de una necesidad colectiva como es la de seguridad*. Esta nueva vertiente de un orden público, transformado por las notas que le porporciona esta concepción de la seguridad, provoca graves consecuencias. La función estatal de atender

al mantenimiento de la seguridad deja, a partir de este momento, de representar una función monopolizada por los poderes públicos para competir igualmente a *sectores particulares*, dando entrada a las llamadas "policías privadas", y a la proliferación de la autodefensa individual. Pero a la vez, paradójicamente, se asiste a un reforzamiento de los procedimientos exorbitantes del "derecho de intervención policial" que implican una merma creciente de las garantías jurídicas de los ciudadanos (82).

La "*doctrina de la seguridad*" conduce, en fin, a asentar como axioma la incapacidad del poder público para ejercitar sus competencias. La seguridad deja de constituir una función propia, intransferible e incompatible del poder público, lo cual provoca que se convierta en una noción estéril y produzca la desazón entre los ciudadanos ante un Estado cada vez más incapacitado para hacer frente a la función policial de seguridad. Esta, a su vez, relega constantemente sectores de ámbito propio al campo privado, lo que sucede, por ejemplo, con las llamadas cárceles privadas (83). Este cúmulo de "incapacidades institucionales" produce, para LAFONT y MEYER, un "empobrecimiento" de la sociedad, que termina reprochando al orden público del "neoliberalismo" avanzado el hecho de que se convierta en un nuevo pretexto para obstaculizar a la propia democracia (84).

2. La Policía de seguridad como "servicio público" de protección del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos.

La Policía de seguridad se integra dentro del marco del Estado social y democrático de Derecho que dibuja la Constitución, básicamente a través de la definición de su misión constitucional de "*procurar*" la protección de los derechos y libertades y la garantía de la seguridad ciudadana.

La mencionada atribución constitucional del ámbito de actuación de la organización de la seguridad pública revela, en primera instancia, la voluntad explícita que también guió el espíritu de nuestros constituyentes en el sentido de invertir sustancialmente el fin a proteger y perseguir, en general, por la Policía frente al ordenamiento preconstitucional. Ahora son los *derechos y libertades los que presiden la acción policial* (85), englobándola dentro del concepto de seguridad pública que, según acabamos de comprobar, es mucho más preciso que el de orden público. La misión policial en el sistema

constitucional no tiene como norte reprimir las libertades y derechos fundamentales, sino, por el contrario, atender a su protección material para que puedan ser ejercitados y disfrutados (86). Ello obliga a replantear de forma radical los pilares fundamentales del edificio que ha de albergar, en este nuevo campo, a la organización policial, y del mismo modo los elementos tradicionales que han marcado la naturaleza de dicha organización.

2.1. Caracterización jurídico-constitucional de la actividad de policía de seguridad: La "Administración de seguridad".

La Constitución española al definir en el artículo 104 la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sitúa a las mismas "bajo la dependencia del Gobierno", dentro del Título IV, dedicado precisamente al Gobierno y a la Administración. Esta matización aporta el contenido y estructuración jerárquico-administrativa de la Policía de seguridad, insertada en el seno de la Administración pública.

Desde una perspectiva jurídico-orgánica, la Policía de seguridad viene a representar una organización pública, incardinada en el seno de la propia Administración y dependiente del poder ejecutivo. Esa dependencia puede ser tanto del Gobierno de la nación como de los demás ejecutivos territoriales de las Comunidades Autónomas (artículos 1.2 y 3 de la LOFCS).

En este orden de ideas, la ubicación constitucional en nuestro Derecho de la Policía de seguridad plantea, en primer lugar, la cuestión de su relación con el poder ejecutivo, del que depende.

2.2. Policía de seguridad y poder ejecutivo. Rechazo de la concepción de la Policía como "armée de droit".

La Policía, las fuerzas y cuerpos de seguridad, en cuanto aparato organizativo público, se encuentran vinculadas jerárquicamente al poder ejecutivo, según la fórmula del artículo 104 de la Constitución española.

Consecuentemente, y aunque el concepto aglutinador de la seguridad pública suponga un acotamiento de la acción policial, el desarrollo de esa acción no deriva exclusivamente de la "*apreciación*" de ese concepto por los concretos órganos policiales, sino que corresponde, en definitiva, a los detentadores del poder político, a quienes compete, como hemos visto en los derechos de otros países, la dirección político-jerárquica de la Policía de seguridad.

De ahí que no puedan ser de recibo algunas visiones "reduccionistas" que manipulando el concepto de poder público pretenden otorgar *autonomía al aparato policial* (87).

La estructuración policial en el seno de la Administración pública, históricamente muy problemática. Y más aún cuando la garantía del orden público era concebida como un fin propio e intangible de la Policía, que enfatizaba, como señala LOPEZ GARRIDO, su carácter de brazo ejecutor de un poder público dentro del cual quedaba confundida (88).

Esa visión que concibe a la Policía como una "institución" del derecho público, hará que la doctrina francesa (GLEIZAL y PICARD) la lleguen a denominar como "*armée de droit*". Resultando, en fin, de "apurar" hasta sus últimas consecuencias la concepción "*neoliberal*" de la seguridad que antes veíamos (89). La "*institución jurídico-policial*" terminaría, en esta línea, transformándose en un auténtico "poder fáctico" (90) que, dotado de autonomía, lograría apropiarse de parcelas de *inmunidad jurídica* ajenas por entero a los módulos básicos de un Estado de Derecho, caracterizado, como es sabido, por vincular a la legalidad todas las acciones públicas (91).

El concepto de poder público, en un sentido jurídico constitucional preciso, nos ilustra suficientemente para refutar esta concepción. Para nuestro Tribunal Constitucional la noción de poder público que la Constitución recoge en diferentes artículos (9, 27, 39 a 41, etc.) es utilizada:

"... como concepto genérico que influye a todos aquellos entes (y sus órganos) que ejercen un poder de imperio, derivado de la soberanía del Estado, y procedentes, en consecuencia, a través de una mediación más o menos larga, del propio pueblo" (92).

El poder público quedaría caracterizado por la legitimación democrática de su origen, en cuanto proviene del pueblo, de donde "emanan los poderes del Estado" según reza el artículo primero de nuestra Constitución.

Por todo ello, la vinculación de la actividad policial con el poder público legítimo no sólo es positiva, sino deseable, pues, en opinión de QUERALT, se evita con ello el "encerramiento en sí misma de la organización policial", a la vez que la hace partícipe de las orientaciones generales de los usufructuarios de ese poder legítimo (93).

2.3. *Servicio público y Policía de seguridad.*

La consideración de la Policía, en general, como servicio público plantea, de entrada, cuestionar el régimen administrativo clásico del servicio público. Es decir, aquel que en el servicio público era concebido como una forma de la actividad administrativa caracterizada por la entrega de prestaciones económicas a los particulares (94).

En el actual Estado social, democrático y de derecho, como señala la doctrina francesa, la actividad policial enfatiza su faceta de relación directa al servicio de "*l'audience*", es decir, del conjunto de ciudadanos a los que se dirige, y que reciben dicha actividad administrativa de seguridad (95).

Sin embargo, al haberse asumido el concepto tradicional del servicio público —que ocurre con la mayoría de las nociones jurídicas, tiene un contenido previo y exterior a la norma positiva— hace necesario replantearlo desde la óptica de esta nueva concepción de la función policial de seguridad.

Con ello, de alguna manera —y desde el sector de la actividad administrativa de policía— hoy se recupera la idea de "*la acción pública*", que DUGUIT enunciaba como "toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y controlado por los gobernantes, porque es indispensable para la realización y desarrollo de la interdependencia social y porque es de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que por la intervención de la fuerza gobernante" (96).

El intento de construcción jurídica de la actividad de la Policía de seguridad sobre la idea de servicio público pone, a su vez, de manifiesto las insuficiencias de la noción tradicional para poder aplicarse en la actualidad. En nuestra doctrina ya se señaló cómo algunas categorías conceptuales del Derecho administrativo, que reportaban soluciones en el ámbito del Estado liberal a la hora de explicar la intervención de la Administración en la esfera de los particulares, provocaron, al mismo tiempo, una rigidez que dificultaba la comprensión de determinados medios de intervención cuando éstos eran contemplados desde la categoría del Derecho administrativo más clásico. Todo ello era motivado, fundamentalmente, por la reducción del papel de la Policía al campo de la actividad administrativa (97).

Del mismo modo, en el derecho francés se manifiestan aún más las ideas en base a la configuración de la Policía como un servicio

público organizado para la garantía y respeto de las libertades públicas (98).

La construcción jurídica de la actividad servicial de la Policía desde esa concepción amplia de servicio público se asumió en la legislación española: el artículo 40 de la LRJAE de 1957 entroncaba el ámbito propio y específico de la Administración, participando en su realización de las características propias del tráfico o giro administrativo.

De esta forma se logra conectar la idea de servicio público con una versión más acorde a los postulados del Estado social y democrático de Derecho. También se logra avanzar en el propósito de dar contenido material a la definición abstracta, y con frecuencia demasiado formal, de Administración pública para pasar a definirla como el conjunto de prestaciones materiales y tangibles que fomentando el principio de solidaridad coadyuvan a la realización del principio de igualdad, allanando el camino para el desarrollo integral tanto colectivo como individual (99). En el ámbito del ejercicio de los derechos y libertades, este papel de la Administración viene representado por la configuración de la Policía como un servicio público —ARGULLOL lo califica de "servicio público especial"— dirigido, en primer término, a la protección de los derechos y libertades de los ciudadanos (100).

2.4. *La vigilancia y prevención como función prototípica de la Policía de seguridad y su diferenciación de las funciones de policía judicial.*

La acción de la Administración de seguridad se caracteriza por una acusada naturaleza preventiva, manifestada exteriormente en las tareas y funciones de vigilancia pública. El concepto de vigilancia, en términos generales, ha gozado de una marcada raigambre en el Derecho Público, debido a que se le ha considerado como la manifestación "tuitiva" más básica y directa que el Estado ejerce sobre los individuos (101).

El contenido más característico de esta figura en el Derecho administrativo viene representado por la singularización de la actividad policial de seguridad, consistente en conjugar "de forma particularmente delicada" —como dice RODDI— la exigencia de determinados comportamientos individuales, con el fin específico de prevenir y proveer la acción estatal de seguridad pública (102).

Esta acción se realiza mediante la previa valoración por la Administración policial, con

arreglo a los parámetros que debe señalar la ley, de la peligrosidad de una acción o comportamiento directamente conectada con la garantía administrativa de la seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana constituye uno de los elementos que, como vimos, constitucionalmente definen en nuestro ordenamiento jurídico la acción de la Policía de seguridad. Su objeto principal es, en fin, el de prevenir la comisión de actos delictivos (artículo 11.1. f de la LOFCS).

Esta trascendental vertiente de la acción policial pone de relieve cómo el concepto de seguridad pública, que adquiere una dimensión definitoria de la actividad de la Policía de seguridad, denota la concentración en la estructura policial de la acción de los poderes públicos encaminada a conseguir un "estado de normalidad cívica" presidido por la ausencia de riesgos y peligros (103).

La acción preventiva de la Policía parte, de esta manera, de un presupuesto básico: *el del valor intimidatorio de todo acto policial*, manifestado no sólo a través de la emanación de acciones concretas, sino en el hecho, señalado por VILLETORTE como incontestable, de que la sola presencia del policía uniformado en un lugar cualquiera amortigua "las tendencias al clima de inseguridad" o a la misma infracción (104). Esta función preventiva policial no tiene sólo un carácter de acción inmediata o próxima, sino que se manifiesta también en un ámbito social mucho más amplio, pues como llamó la atención RODRIGUEZ MOURULLO, junto a la prevención inmediata que enlaza con "las actividades de Policía que competen al poder ejecutivo, regladas, de alcance limitado y sometidas, en su caso, a control judicial, se encuentra la *prevención meditada o remota*, que es quizá la más decisiva, a través de una acentuada política social o general" (105).

La Policía judicial, por su parte, presenta un carácter marcadamente represivo (106). Y, por esta singularidad, nuestra Constitución configura un sistema de averiguación del delito confiando en su dirección al Poder Judicial, a quien compete, de forma exclusiva y excluyente, dicha función. Es sabido que el artículo 126 del Texto constitucional, incardinado dentro del Título VI —"del Poder Judicial"—, establece que la policía judicial depende de los "jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente". De esta forma, la actividad de la policía judicial se compone del conjunto de actuaciones "encaminadas a

la averiguación del delito o descubrimiento y aseguramiento de delincuentes", según establece también el artículo 1.º del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la policía judicial; y a través de la utilización de una serie de medios que dicha norma se encarga de precisar: inspecciones oculares, recogida de pruebas, acciones de intervención inmediata, averiguación de domicilios, etc. Estos medios para el descubrimiento del delito se han de ejercer en estricta dependencia de los órganos jurisdiccionales.

La Policía de seguridad está integrada, como he dicho, en el poder ejecutivo, y, en consecuencia, como cualquier otro sector de la Administración, goza del ejercicio de potestades administrativas, y muy en especial de la potestad de autotutela. *Potestades de las que no podrá valerse la Policía judicial.* Sus acciones están directamente ligadas con las restricciones más duras a los derechos fundamentales. Además, las medidas de policía judicial no se controlan por los órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo, así la detención y sus posteriores trámites representan una medida policial que ha de ser inmediatamente sustituida por la actuación e intervención del juez penal (artículo 520 LECrim).

En este sentido es muy expresivo el Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1986, recaído en un recurso contencioso-administrativo interpuesto ante la entonces Audiencia Territorial de Bilbao, al amparo de la Ley 62/1978 de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona. Los recurrentes habían sido detenidos en el transcurso de una operación policial que condujo a la liberación de una persona que tenían secuestrada. Posteriormente fueron sometidos a interrogatorios sin la presencia de Letrado, y solicitaron la revocación de "la resolución del órgano policial, Jefatura Superior de Policía —Jefe Superior y/o jefe de la Brigada de Información"—, que negó la asistencia letrada a los mismos y la declaración por la Sala de la nulidad de las actuaciones policiales efectuadas sin la presencia de Letrado.

El Letrado de Estado solicitó su inadmisibilidad por entender que las pretensiones de los recurrentes escapaban del ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, a tenor de los artículos 1 y 2 a) de la LJCA y 1 de la LPJDFP, y por *no existir acto administrativo*. El Tribunal aceptando esta tesis declaró que:

"... la actuación de los agentes de Policía al practicar las detenciones y posteriores

interrogatorios no supone el ejercicio de una actividad administrativa, sino el ejercicio de una función de Policía judicial, realizada bajo la independencia de los jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal, como establece el artículo 126 de la Constitución, siendo, pues, obvio que un Tribunal Contencioso-Administrativo no puede, como pretende el apelante, declarar la nulidad de las actuaciones practicadas por los órganos de la Policía judicial, al interrogar a cualquier persona, en relación con un hecho, presuntamente delictivo, por falta de asistencia letrada, pues la adecuación de tales actos al ordenamiento jurídico corresponde al Tribunal de lo penal, que debe conocer de la causa penal en la que se integren tales actuaciones".

Ahora bien, los linderos de actuación de la Policía de seguridad y de la Policía judicial no se manifiestan en la realidad práctica de una forma diáfana. Ello se debe a que la actuación policial presenta, en muchas ocasiones, un carácter mixto de servicio público de seguridad y judicial al mismo tiempo.

Por otra parte, el Decreto regulador de la Policía judicial establece:

"las funciones *generales* de la Policía judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, en la medida que deben prestar la colaboración requerida por la Autoridad Judicial o Ministerio Fiscal" (artículo 1, párrafo primero).

Igualmente, se otorga a los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, "por su propia iniciativa y según sus respectivas atribuciones", la práctica de las primeras diligencias de protección "así que tengan noticia de la perpetración del hecho presuntamente delictivo, y la ocupación y custodia de los objetos que provinieren del delito o estuvieran relacionados con su ejecución" (artículo 4).

La delimitación entre intervenciones policiales con objeto de prevención de peligros, propia y característica de la Policía de seguridad, se entremezcla, con apoyatura normativa, con las funciones de Policía judicial de carácter represivo criminal. Sin embargo, la distinción se hace imprescindible para colmar las exigencias, básicas de un Estado de Derecho, de fortalecimiento del principio según el cual, como señalan VAHLE y BUTTEGEREIT, "los ciuda-

danos, en la medida de lo posible, puedan conocer de forma inequívoca y de antemano la naturaleza jurídica de cada actuación pública" (107).

La consagración de la diferenciación neta entre medidas policiales de seguridad y las de naturaleza judicial, desde una estricta perspectiva funcional, no se ha logrado totalmente. Sin embargo, podemos entresacar algunos criterios de diferenciación. Siguiendo a LECLERQ y LUKASZEWICZ, podrían ser, entre otros, el de la finalidad a la que obedece cada una de estas intervenciones policiales (108). En este sentido, los citados autores constatan varias hipótesis:

- Si el motivo de la operación de intervención policial tiene como objetivo la constatación de una infracción a la ley penal (es decir, un hecho delictivo o acto criminal concreto ocurrido en el pasado), dentro de un procedimiento de instrucción criminal constituido por la recogida de pruebas y la investigación de los autores, entonces se trata de una medida represiva, y, por consiguiente, de una operación de Policía judicial.
- Si no se está ante un hecho delictivo concreto, y la medida policial se toma con vistas a prevenir otros futuros hechos delictivos (seguridad ciudadana), entonces hay que atribuir la al campo de la prevención de peligros propio de la Policía de seguridad (109).

El Decreto regulador, a pesar de la generalización que considera a toda la Policía potencialmente transformable en Policía judicial, permite avanzar en la concreción de las funciones de la Policía de seguridad en este ámbito de la seguridad ciudadana. Por ejemplo, entre otras manifestaciones, en el caso de las diligencias sobre acciones presuntamente delictivas que competen "de oficio" a toda la Policía, se impone la obligación a la Policía de seguridad de comunicar con la autoridad judicial o fiscal, directamente o a través de las unidades orgánicas de la Policía judicial (artículos 4 y 5 del Decreto), cesando en ellas cuando intervengan las unidades de la Policía judicial. De esta manera se erradica la confusa conversión, denunciada por QUERALT, que con arreglo a los criterios del ordenamiento anterior se producía siempre sobre la Policía de seguridad (110), para concentrar ésta su actividad en el campo de las funciones propias de protección y garantía de la seguridad pública. ■

NOTAS

- (1) En este sentido, FRANCHINI STAPPO. *L'Organizzazione come Struttura di Potere*, Padova, 1982, pág. 1.
- (2) ARRIGH ASSO. *La Police Nationale*, Paris 1979; GLEIZAL. *La Police Nationale*. Droit et pratique policiere en France, Grenoble, 1974; DEMONQUE, P. *Les Policiers*, Paris 1983, página 15; En 1985 se aprobó la Ley de 7 de agosto sobre modernización de la Policía Nacional (J. O. de 8 de agosto de 1985); O; MONGUIN, P. "La modernisation de la police nationale", A. J. D. A., 1968, págs. 162-165.
- (3) LAFONT MEYER. *Le Nouvel Ordre Gendarmique*, Paris, 1980; CATHELINÉAU. *Le Gendarmerie*, D., 1964, pág. 199.
- (4) COUTENT. "La participation de forces armées au maintien de l'ordre", *Revue administrative*, 1957, señala cómo la ciudadanía no ve de buen grado la participación de fuerzas militares en tareas de seguridad interior, lo que ha conducido a dar un carácter netamente excepcional a esas intervenciones y reforzar los controles civiles, págs. 382 y siguientes; y en este mismo sentido, PICARD. "Forces militaires de Police", *JCL*, págs. 201-203, 1974, y NOYER. *La sûreté de l'Etat*, Paris, 1966.
- (5) Clasificación que tomamos de ARRIGH ASSO. *La Police Nationale*, ob. cit., págs. 210-214.
- (6) En terminología utilizada por LE CLERE. *La Police*, Paris, 1986, pág. 9, y ARRIGH ASSO, ob. cit., pág. 149.
- (7) ARRIGH ASSO. *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 169.
- (8) LE TEXIER, R. *Les Compagnies Republicanes de Sécurité*, Paris-Limoges, 1981, pág. 27.
- (9) ARRIGH ASSO. *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 169; PICARD. "Forces civiles de Police", *JCA* 8, 1974; AUBERT-PETIT. *La Police en France, Service public*, 1981, pág. 110.
- (10) RIVERO. *Droit Administratif*, ob. cit., pág. 440.
- (11) Vid. DANIEL. *Les pouvoirs de police des Maires*, 1968; SINGER. *Le Mair et ses pouvoirs de police*, 1960.
- (12) AUBERT PETIT. *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 173; LAUBADERE. "Les Prefets delegués per la Police", en AJDA, 1972, págs. 637 y siguientes.
- (13) LAUBADERE. "Les Prefets delegués per la Police", ob. cit., página 645; "Fondement et regime de l'obligatoire de securite", en *Recueil Daloz-Sirey*, núm. 11, 1994.
- (14) ROMAIN, W. "La reforme de la Police en France", *RICPT y XXIII* 3, 1969, pág. 223.
- (15) AUBERT-PETIT. *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 645.
- (16) LETEXIER. *Les Compagnies Republicanes de Sécurité*, ob. cit., pág. 35.
- (17) DI RAIMONDO, M. *Il sistema dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, Padova, 1984, pág. XXV.
- (18) MOSCA, D. En *Dice. Diritto. Pubblica Sicurezza* (Ordinamento dell'Amministrazione della), pág. 134.
- (19) MOSCA. *Pubblica Sicurezza*, ob. cit., pág. 135; BERNARDI, *La riforma della Polizia*, Torino, 1979, recoge el texto base elaborado por un comité de expertos, que aunque existieron lógicas posiciones enfrentadas, comulgan todas ellas de la idea de reconocer la necesidad de reestructurar la policía de seguridad, págs. 140-141.
- (20) MOSCA. *Pubblica Sicurezza*, ob. cit., pág. 138.
- (21) MOSCA. *Pubblica Sicurezza*, ob. cit., pág. 140.
- (22) DI RAIMONDO. *Il sistema dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, ob. cit., pág. 112.
- (23) LUPOLI, A. "Gli organi collegiale de disciplina del Nuovo Ordinamento dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza", *RP*, 1984, págs. 79-85.
- (24) DI RAIMONDO. *Il sistema dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza*, ob. cit., págs. 235-238.
- (25) BRAVO, A. "Carabinieri, Polizia e Polizia dell'ordine pubblico", en *Politica del Diritto*, núm. 2, 1975, págs. 369-386.
- (26) Resulta muy ilustrativa la obra de CORSO, G., *L'Ordine Pubblico*, Bologna, 1979, en donde se recoge esta evolución, página 56.
- (27) CORSO, G. ob. cit., pág. 28.
- (28) CHIAPPETTI. "L'Amministrazione di P. S. dell'origine alla legge núm. 121 de 1 aprile 1981", *RP*, 1982.
- (29) RICCI, R. "Il Prefetto nel 40 anniversario della Repubblica", *RTDP*, núm. 3, 1986, págs. 720-729, y FRIED, C. *Il Prefetto in Italia*, Milan 1967.
- (30) MAZZED, A. "Il Sindaco e l'ordine pubblico", *Comuni d'Italia* 1979, núm. 1, págs. 96-98.
- (31) Vid. TARTAGLIA, F. *La Polizia amministrativa*, Roma 1978; MASCABRUNO. *La Polizia Amministrativa* (artículo 19 del decreto 616), Milan, 1980; GIZZI, F. "Funzioni in materia

- di Polizia", Regione e Comuni, L'art. 19 del DPR 24 luglio núm. 616, "Aspetti problematici", in Stato e Regione, 1977, páginas 32-42; BOZZI, G. "Considerazioni sul decentramento di Polizia Amministrativa operato DPR 24 luglio 1977, núm. 616", en Il Foro Amministrativo, 1979, núms. 1-2, págs. 88-104.
- [132] GIANNINI, Las Regiones en Italia, Madrid, 1984.
- [133] GIZZI, E. *La ripartizione della funzione fra Stato e Regioni*, Milán, 1977, se muestra partidario de la creación de Policías regionales, pág. 14. Sólo en el Estatuto de Sicilia se otorga al Gobierno regional la competencia para organizar un cuerpo especial de policía administrativa, para la tutela de servicios e intereses particulares (art. 31); MARTINES-FASO, *Gli Statuti Regionali*, Roma, 1986, pág. 708.
- [134] PACE, A. "Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana", en Archivio Giuridico, 1963, págs. 131-132.
- [135] KEMPPNER, R. "Police Administration", en la obra *Governmg Postwar Germany*, Nueva York, 1960, págs. 403-418.
- [136] BUSCH-FUNK-KAUB-NARR-WERKENTIN, *Die Polizei in der Bundesrepublik*, Frankfurt, 1985, pág. 52.
- [137] DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", *Sonderdienst*, SO, 4-78, 9.1712.
- [138] WA:AA, *Alternativentwurf einheitlicher Polizeigesetze des Bundes und der Länder*, 1979, págs. 149-157.
- [139] BUSCH-FUNK-KAUB-NARR-WERKENTIN, *Die Polizei*, ob. cit., pág. 132.
- [140] LUBE-REBSCHER, "La recherche policière au 'Kriminals fishes Institut' de la Office Federal de Police criminelle en Republique Federale d'Allemagne", *RICPT v. 39*, 1986, páginas 220-427.
- [141] DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", pág. 23. Junto a estos cuerpos existe la *Policia de Aguas* ("Wasserschutzpolizei"), también dependiente de los Länder.
- [142] KNEMEYER, Ob. cit., págs. 10 y 11; DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", ob. cit., pág. 29.
- [143] DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", ob. cit., pág. 32.
- [144] DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", ob. cit., pág. 3; M. J. MONTORO CHINER, *Convenios entre Federación y Estados miembros de la República Federal Alemana*.
- [145] Fue implantándose según DOERING, ob. cit., progresivamente en los distintos Estados, pág. 12.
- [146] DOERING, "La organización de la policía en la República Federal de Alemania", ob. cit., pág. 6.
- [147] ENGLIS-CARD, *Police Law*, Londres, 1985, pág. 107.
- [148] GARNER, *Administrative Law*, Londres, 1963, pág. 363; BROWLIE, *The Law relating to Public Order*, Londres, 1968, página 26.
- [149] LEIGH, *Police Powers in England and Wales*, Londres, 1975.
- [150] GARNER, *Administrative Law*, ob. cit., pág. 370.
- [151] LEIGH, *Police Powers in England and Wales*, ob. cit., pág. 217.
- [152] GARNER, *Administrative Law*, ob. cit.
- [153] MENDES FRANCE BOURROUILLHOU, *L'Anglais juridique et le droit anglais*, 1978, pág. 59.
- [154] WADE BRADLEY, *Constitutional and Administrative Law*, 9 de Londres, 1985, pág. 365.
- [155] SCIBILLA, G. "Caratterizzazione della Polizia nell'attuale stato democratico", R. P., 1972, págs. 203-204; y DENNINGER, "Polizei in der freiheitlichen Demokratie", Berlín, 1968, págs. 14-15.
- [156] CORSO, G. "Ordine Pubblico", *Enciclopedia del Diritto*, págs. 1057-1083, y en su obra del mismo título ya citada. PACE, A. "Il concetto di ordine pubblico nella Costituzione italiana", *Archivio Giuridico*, 1963, pág. 110, y *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, 1985, en donde señala claramente a la "sicurezza pubblica" como elemento conceptual tutelable por el texto constitucional, pág. 138; BARILLE, *Sicurezza Pubblica*, señala cómo la Constitución italiana no introduce en el catálogo de derechos y deberes de los ciudadanos la expresión orden público; asimismo también PACE, en "Rapporti civili (comentario a los artículos 13-20)" de la obra de G. BRANCA, *Commentario delle Costituzione*, Bologna, 1977, págs. 158 y siguientes; en Alemania son muy ilustrativas las opiniones de DENNINGER, ob. cit., sobre el fenómeno de manipulación totalitaria en la doctrina nazi socialista de la cláusula de orden público, propiciada por una desvirtuación de los conceptos elásticos de seguridad y orden para introducir en ellos un contenido ideológico, págs. 14-16; SALZWEDEL, J. "Zur Entwicklung des Polizeirechts in Deutschland", en *Perspectivas del Derecho Público*, en la segunda mitad del XX, t. IV, págs. 1211-1219, Madrid, 1969; AQUARONE, *L'organizzazione dello stato totalitario*, Torino, 1978, págs. 47 y siguientes.
- [157] ZALZWEDEL, J. "Zur Entwicklung des Polizeirechts in Deutschland", ob. cit., págs. 12-13; DREWS-WACKE-VOGUEL-MARTENS, *Gefahrenabwehr Allgemeines Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes in der Länder 1977*.
- [158] DREWS-WACKE-VOGUEL-MARTENS, *Gefahrenabwehr*, ob. cit., pág. 5.
- [159] DENNINGER, a este respecto se pregunta, en "Polizei der freiheitlichen Demokratie", ob. cit., si esta perduración de la concepción clásica del fundamento policial en el derecho alemán, a lo largo de los regímenes del despotismo ilustrado, la monarquía constitucional, la república burguesa, la dictadura totalitaria y por último el Estado democrático y social, no supone una confirmación del apotegma de Otto MAYER, "Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht", págs. 12-13.
- [160] Así se define en la ob. cit. de DREWS-WACKE-VOGUEL-MARTENS, *Gefahrenabwehr*, pág. 245.
- [161] Esta concepción del orden público termina convirtiéndose como dice CARRO en "una estructura paralela a la estructura jurídica normativa de la que se diferenciarían justamente por no conceder a los particulares ningún tipo de derecho y por no imponerles ningún tipo de deber ningún particular posee un derecho a que se cumplan las exigencias del orden público", en "los problemas de la concepción directa y el concepto de orden público", *REDA*, 15, 1977, pág. 260.
- [162] Para un sector crítico de la doctrina alemana, como es el caso de GÖTZ, la introducción de estos valores electivos vinculantes en el ámbito de la acción policial es siempre un acto de naturaleza política, de ahí que el único procedimiento legítimo en el seno del Estado democrático para instaurar estos principios sea la vía parlamentaria; en *Allgemeines Polizeirecht und Ordnungsrecht*, 7 edic. Göttingen, 1982, pág. 44.
- [163] Así lo pone de relieve SAUSSAIS, B. *La machine policière*, París, 1973; para quien el concepto de orden público se caracteriza por ser extremadamente flexible en función de cada sistema político, pág. 87. En este sentido, GLEIZAL, J. J. *La Police Nationale, Droit et pratique policière en France*, Grenoble, 1974, nos proporciona un claro ejemplo cuando analiza las mutaciones de la extensión y del propio contenido de la noción de orden público tomando como referencia las variaciones estructurales experimentadas por el sistema capitalista, págs. 67-70; MESTRE destaca la facilidad de adaptación jurídico del orden público, *Le Conseil d'Etat protecteur des prerogatives de l'Administration*, París, 1974, pág. 221.
- [164] Además, teme DENNINGER que el contenido de este orden público idealizado sea inmutable e inmodificable, si bien en base al mismo se emprende la represión de los comportamientos, en *Polizei in der freiheitlichen*, ob. cit., pág. 21.
- [165] GÖTZ, *Allgemeines Polizeirecht und Ordnungsrecht*, ob. cit., página 47.
- [166] Como proclama nuestra Constitución de 1978: la igualdad como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico (art. 1.1), garantizando el derecho de todos a la igualdad ante la ley y reservando al Estado la competencia exclusiva para la regulación de las condiciones que hayan de garantizar la igualdad de todos al ejercicio de los derechos (art. 149.1.1) sobre esta última.
- [167] Vid. VEDEL, G. *Droit Administratif*, París, 1976, pág. 505.
- [168] GLEIZAL, J. *La Police Nationale*, ob. cit., págs. 49-58.
- [169] Véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados número 113, 1978, pág. 4431.
- [170] GÖTZ, *Allgemeines Polizeirecht und Ordnungsrecht*, ob. cit., pág. 248.
- [171] GLEIZAL, *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 53.
- [172] PICARD, *La notion de Police Administrative*, París, 1984, página 562.
- [173] SAINZ MORENO, F. *Conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad administrativa*, Madrid, 1976.
- [174] SAINZ MORENO, F. *Conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad administrativa*, ob. cit., págs. 322 y siguientes.

- (75) BERNARD. *La notion d'ordre public en droit administratif*, ob. cit., pág. 241.
- (76) RIVERO. "Les justifications tirées des intérêts vitaux de la notion et des nécessités de l'ordre public et leurs limites: les fines humanités du pouvoir", en *Journées d'études juridiques Jean Dabin*, Bruselas, 1982, pág. 537.
- (77) MORANGE, G. "Reflexions sur la notion de sécurité publique (à propos d'une prescription contestée de la police de la circulation: l'obligation du port de la ceinture de sécurité)", *D.*, 1977, págs. 61-66.
- (78) MORANGE, G. "Reflexions sur la notion de sécurité publique (à propos d'une prescription contestée de la police de la circulation: l'obligation du port de la ceinture de sécurité)", *D.*, 1977, pág. 62.
- (79) MORANGE, G. "Reflexions sur la notion de sécurité publique (à propos d'une prescription contestée de la police de la circulation: l'obligation du port de la ceinture de sécurité)", *D.*, 1977, pág. 63.
- (80) MORANGE, G. "Reflexions sur la notion de sécurité publique (à propos d'une prescription contestée de la police de la circulation: l'obligation du port de la ceinture de sécurité)", *D.*, 1977, pág. 64.
- (81) GLEIZAL. *La Police Nationale*, ob. cit., pág. 121.
- (82) Y que causaron una gran polémica cuando fue anunciada la posibilidad de su implantación, vid. LAFONT MEYER. *Le nouvel ordre gendarmique*, París, 1980.
- (83) DREVELLE, D. Du besoin de sécurité a la doctrine de la sécurité", memoria D.E.A. Universidad de Amiens, 1978).
- (84) LAFONT MEYER. *Le nouvel ordre gendarmique*, París, 1980, ob. cit., pág. 183.
- (85) Como lo destacó LOPEZ GARRIDO, en "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", *Diccionario del Sistema Político Español*, página 360.
- (86) En este mismo sentido, BALLBE. "La Policía y la Constitución", en *Policía y Sociedad Democrática*, Madrid, 1983, página 92.
- (87) Véase CASAMAYOR. *La Police*, París, 1973, pág. 140.
- (88) LOPEZ GARRIDO. *El aparato policial de España*, Madrid, 1987, pág. 7.
- (89) GLEIZAL. *Le desordre policier*, ob. cit., pág. 116; PICARD. *La notion de police administrative*, ob. cit., pág. 508.
- (90) LOPEZ GARRIDO. *El aparato policial*, ob. cit., pág. 9.
- (91) En particular el llamado por RICO "poder discrecional policial", en la ob. cit., *Policía y Sociedad Democrática*, págs. 211-233.
- (92) STC 35/1983 de 11 de mayo.
- (93) QUERALT. *El policía y la ley*, Barcelona, 1986, pág. 35.
- (94) MARTIN REBOLLO. "De nuevo sobre el servicio público: Planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica", *RAP*, 100-102, VIII, pág. 2539.
- (95) En esta línea se enmarcan los trabajos de ABDEL HADI. *Le public face à l'administration*, París, 1978, pág. 156; SZABO. "La Police et le public: Images et réalité", *RICPT*, 1979, pág. 21; JANSSENS, E. "Une gestion de la police axée sur l'organisation sociale d'aujourd'hui", *RICPT*, 3, 1984, páginas 365-367.
- (96) DUGUIT. *Les transformations du Droit public*, París, 1913, página 50.
- (97) CHEVALLIER, J. *Le service public*, París, 1971, pág. 14; SOTO, J. *Droit Administratif Théorie générale du Service Public*, París, 1981, pág. 32; JUEANNEAU, B. *Droit de services publics et des entreprises nationales*, París, 1984, página 28.
- (98) Claramente esta idea está recogida por AUBERT PETIT, en *La Police en France, et Service Public*, ob. cit., pág. 144.
- (99) MARTIN REBOLLO. "De nuevo sobre el servicio público: Planteamientos ideológicos y funcionalidad técnica", ob. cit., págs. 2539 y 2540.
- (100) ARGULLOL MURGADAS. "Servicio de vigilancia y seguridad", en *Congreso de Municipios de Euzkadi*, Vitoria, 1983, página 298.
- (101) ARCIDIACONO, L. *La vigilanza nel Diritto Pubblico* (Aspetti problematici e profili ricostruttivi), Padova, 1984, página 16.
- (102) RODDI. *La Polizia di Sicurezza*, Milán, 1953, pág. 16.
- (103) CURBET. "La Policía y la prevención de la criminalidad", en la ob. cit., *Policía y Sociedad Democrática*, pág. 121.
- (104) VILLETORTE, P. "L'Action préventive de la Police", en la obra colectiva. "La prevention des infractions contre la vie humaine et l'intégrité de la personne", París, 1956, página 85.
- (105) RODRIGUEZ MOURULLO, G. "Medidas de seguridad y Estado de Derecho", en la obra colectiva *Peligrosidad social y medidas de seguridad (La ley de peligrosidad y rehabilitación social de 4 de agosto de 1970)*, Valencia, 1974, página 366; DEL RIEGO SANCHEZ. "Las medidas de seguridad y la Constitución", *RFDUC*, 1992-93, núm. 81, págs. 427-432.
- (106) Entre otros, VELOTTI, G. "Aspetti e problemi delle Polizia Giudiziaria", *Rivista Penale*, 1965, págs. 234-241; ZAPPA, G. "Poteri delle Polizia giudiziaria Sumdo la Corte Costituzionale", en *Il nuovo Diritto*, 1986, pág. 581, 1986, págs. 300-301.
- (107) VAHLE BUTTEGEREIT. *Eingriffsrechte der Polizei, Ratgeber für die polizeiliche*, Munich, 1983, pág. 4.
- (108) LECLERCQ, LUKASZEWICZ. *Travaux dirigés de Droit Administratif*, París, 1983, pág. 195.
- (109) LECLERCQ, LUKASZEWICZ. *Travaux dirigés de Droit Administratif*, París, 1983, ob. cit., pág. 198.
- (110) QUERALT. *El policía y la ley*, ob. cit., pág. 69, y del mismo autor *Manual de Policía Judicial*, Madrid, 1987, pág. 21.

EL MODELO POLICIAL LATINO

CANDIDO CARDIEL OJER

Teniente Coronel de la Guardia Civil (DEM)

DEFINICION

En esta serie de comentarios en torno a los distintos modelos policiales, el hablar del "modelo latino" resulta, para nosotros, algo en cierta forma cómodo por la vinculación que nos une al mismo y por la frecuencia con que manejamos este término.

Pero el conocimiento cercano que de este modelo tenemos no obvia la necesidad de empezar el comentario con una definición del mismo.

Entendemos como modelo policial latino aquella organización policial del Estado basada en la coexistencia de dos Cuerpos de Policía, uno de naturaleza civil y otro de naturaleza militar, recibiendo el adjetivo latino de su implantación mayoritaria, aunque no única, y en lo que a Europa se refiere, en los países de dicha cultura. Esta organización no impide la existencia de otros Cuerpos policiales, como las Policías Municipales o Locales, u otras con funciones específicas; aunque en su modalidad más pura mantiene la duplicidad señalada. Pero, en todo caso, esta definición que parece tan sencilla también precisa alguna concreción.

Por Cuerpo de Policía Civil no debemos entender una organización "civilista" en el sentido más amplio de la palabra, pues como tal institución policial también tiene rasgos característicos que la diferencian de cualquier otra organización "meramente civil".

Efectivamente, por tal Cuerpo de Policía debemos entender:

- Que es una institución armada.
- Que se halla jerarquizada.
- Que posee un régimen disciplinario específico para asegurar el cumplimiento de su función.
- Que, en mayor o menor medida, es uniformada.

En cuanto al concepto de Cuerpo policial de naturaleza militar, la precisión debe ser mayor. Es evidente que esa naturaleza se adquiere directamente por su integración orgánica en las Fuerzas Armadas, como Arma del Ejército (caso de la Gendarmería francesa o de los Carabineros italianos), o bien por su definición en la ley, sin integración orgánica en el Ejército (como en el caso de la Guardia Civil y de la Guardia Nacional Republicana); pero siendo necesario, en este último caso, poseer organización militar, entendiéndose por tal una estructura jerarquizada en base a escotas, empleos y divisas militares, así como el sometimiento de sus miembros al régimen general de derechos y deberes de las Fuerzas Armadas y a las leyes penales y disciplinarias militares.

En cuanto a la distribución de funciones y competencias entre ambos Cuerpos, en general se ajusta a lo siguiente:

- El Cuerpo de policía civil es competente en los grandes núcleos urbanos y su atención prioritaria lo constituyen la investigación criminal, la prevención y el mantenimiento del orden.
- El Cuerpo de naturaleza militar es competente en el resto del territorio nacional y su atención preferente es la prevención, el mantenimiento del orden y la investigación criminal (en orden distinto al anterior), así como otras funciones que varían según cada Cuerpo (tráfico, contrabando, etcétera).

IMPLANTACION

Ya hemos dicho que este modelo se halla mayoritariamente implantado en los países de origen latino. Pero no es un modelo uniforme en su conjunto, pues presenta ligeras diferencias que podemos apreciar en el estudio concreto de dichos países.

Centrándonos en Francia, Italia, España y Portugal (mencionados según la antigüedad de su Cuerpo policial militar), podemos apreciar, en un breve resumen, lo siguiente:

Francia. Su organización se basa en la Gendarmería Nacional y en la Policía Nacional, con ausencia casi total, excepto en París, de lo que conocemos como Policías Locales.

La Policía Nacional, por su parte, está constituida por varias Direcciones Generales (Policía Judicial, de Información General, de Vigilancia del Territorio, de Extranjeros, etc.), casi autó-

nomas, que configuran realmente varias Policías dentro de la Policía. Es un rasgo característico del modelo francés.

Pero es la Gendarmería Nacional Francesa el origen más definido de este modelo latino. Tiene su precedente en las MARECHAUSSEES, fuerzas militares de justicia prebostal que extendieron su jurisdicción a la población civil, y que en 1791 el Nuevo Régimen consolida, con su actual nombre, como instrumento de afirmación de la autoridad del nuevo Estado centralista, de la misma forma que la Marechaussée habría contribuido a la unidad nacional asegurando la presencia de la autoridad real en todo el territorio. Como Arma del Ejército depende directamente del Ministro de Defensa, siéndolo del Ministro del Interior para su servicio policial, y más concretamente de los prefectos y procuradores de la República.

Pero esta dependencia funcional tiene, en el caso de la Gendarmería, una limitación importante para los servicios extraordinarios, la REQUISITION, petición de la autoridad civil formulada a la autoridad militar, que en la doctrina francesa tiene su origen en la separación de poderes y permite un empleo racional y legal de la fuerza militar en tareas civiles; pero que, desde nuestra óptica profesional, no deja de ser un freno a la autoridad de los prefectos que limita su empleo.

Le corresponden funciones de:

- Policía judicial.
- Policía administrativa, incluido el tráfico.
- Policía militar.
- Misiones de defensa.
- Misiones diversas (protección civil, etc.).

Otro dato característico es que, inicialmente, tiene competencia en todo el territorio nacional para la lucha contra la delincuencia.

Italia. Junto con el Arma de Carabineros Italia dispone de la Guardia de Finanzas, también militar, de la Policía del Estado y de la de Tráfico, civiles y de las Policías Municipales.

La fundación del Arma de Carabineros se remonta al 14 de julio de 1814, entonces como Cuerpo Militar de Infantería y de Caballería, elevado a Arma del Ejército en 1861 en el proceso de formación del nuevo Estado italiano. Tuvo su origen en la exigencia de tener, al servicio exclusivo del Estado legítimo, un instrumento válido y fiable para la garantía de las Instituciones y la tutela del orden público.

Depende del Ministerio de Defensa para el cumplimiento de sus misiones militares y para todo lo que concierne al reclutamiento, ascensos,

disciplina, administración, armamento, transmisiones y vehículos. Y del Ministerio del Interior para el servicio del Instituto como garante del orden y de la seguridad ciudadana. También depende de otros Ministerios para el cumplimiento de diversas misiones de policía administrativa.

Como primera Arma del Ejército coopera en las tareas de la Defensa Nacional y realiza actividades de policía militar en el ámbito de los tres Ejércitos.

Como fuerza armada en servicio permanente de policía tiene competencia principal en la lucha contra toda forma de delincuencia, contribuye al mantenimiento del orden público, custodia y traslada a los detenidos y presta auxilio a los desvalidos.

España. Junto con el Cuerpo Nacional de Policía, civil, y la Guardia Civil, militar, destaca en España además de la enorme relevancia de las Policías Locales, la existencia de las Policías Autónomas, también civiles, lo que introduce un elemento diferencial en nuestro caso respecto al modelo latino original en que estas otras policías tienen mucho menor peso específico; pero dicho esto, hay que añadir que este es un fenómeno muy reciente y que, en su origen, nuestro modelo era similar al de los países del entorno.

No considero necesario extenderme, por conocida, en la descripción detallada de nuestra organización policial, aunque sí hay que recordar, como contrapunto a los otros Cuerpos policiales de referencia, que la Guardia Civil nace en mayo de 1844 ante la necesidad de un Cuerpo de carácter estatal que proporcione la necesaria seguridad en el ámbito nacional, y especialmente en los medios rurales, asolados por el bandidismo y el desorden público frutos de la inestabilidad política (guerras civiles, crisis gubernamentales y luchas entre partidos).

Desde su origen nace como un Cuerpo de naturaleza militar, integrado orgánicamente en el Ejército hasta bien recientemente, con una doble dependencia tradicional en el Cuerpo, del Ministro de Defensa en materia de ascensos, situaciones administrativas y misiones de carácter militar, del Ministro del Interior en lo relativo a su servicio peculiar, retribuciones, destinos, acuartelamientos y material, y conjunta en lo referente a selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial; pasando en tiempo de guerra y durante el estado de sitio a depender exclusivamente del Ministro de Defensa.

Además de sus funciones en materia de seguridad ciudadana, compartidas con el Cuerpo

Nacional de Policía, destacan sus misiones exclusivas de control de tráfico y el transporte, el resguardo fiscal del Estado y el control de armas y explosivos, funciones que, en su conjunto, no asumen los otros Cuerpos policiales militares aquí estudiados.

Portugal. En Portugal la organización policial cuenta con la Guardia Nacional Republicana, que recientemente ha integrado a la extinguida Guardia Fiscal, ambas de carácter militar, y a la Policía de Seguridad Pública, la Policía Judicial y el Servicio de Extranjeros, todos de carácter civil.

Los antecedentes de la Guardia Nacional Republicana están constituidos por la Guardia Real de Policía, creada en 1801, y por su sucesora la Guardia Municipal, extinguida en 1910 con el advenimiento de la República.

El nuevo Estado nacional se dota inmediatamente de una Institución Nacional que garantice el orden en todo el territorio; así nace el 3 de mayo de 1911 la Guardia Nacional Republicana como una Fuerza de Seguridad constituida por militares organizados en un Cuerpo Especial de Tropas, dependiendo en tiempo de paz del Ministerio de Administración Interna a efectos de reclutamiento, administración y ejecución de su servicio peculiar, y del Ministerio de Defensa Nacional a efectos de uniformidad y normalización de la doctrina militar, armamento y equipo. En caso de guerra o en situaciones de crisis las fuerzas de la Guardia Nacional Republicana pasan a depender del Jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas.

Entre sus misiones figuran las de garantizar el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, auxiliar a las Autoridades judiciales, velar por el cumplimiento de las leyes, vigilancia del tráfico, combatir las infracciones fiscales, colaborar en el control de entrada y salida de personas en el territorio nacional, auxiliar y proteger a los ciudadanos y colaborar en la ejecución de la política de Defensa Nacional.

CARACTERÍSTICAS

En primer lugar hay que señalar que la característica fundamental de este modelo policial radica en su propia señal de identidad, la presencia del Cuerpo policial de naturaleza militar sin cuya existencia nos hallaríamos simplemente ante el modelo anglosajón. Este hecho, unido a la circunstancia de que normalmente el Cuerpo militar es el que tiene raíces históricas más profundas, da lugar a que la mayor parte de las

características del modelo latino dimanan del mismo.

Como hemos podido ver, el nacimiento de estos Cuerpos policiales militares está unido al proceso de unidad nacional y de conformación del Estado moderno, a cuya consolidación contribuyeron directamente, lo cual les da una carga histórica y tradicional que explica su propia consolidación y continuidad a través del devenir político de cada país.

Por esta razón, este modelo tiene una connotación centralista muy importante, frente al modelo anglosajón, mucho más descentralizado e incluso atomizado en policías de condado, lo que deriva en una fuerte estructura estatal que facilita la acumulación de medios y, en definitiva, la eficacia policial. En este sentido, el Cuerpo policial militar se caracteriza por un despliegue territorial muy capilarizado, que permite, como brazo secular del Estado, asegurar su presencia y afirmar su autoridad en todo el territorio nacional.

Esa presencia en los lugares más apartados y más rurales de la geografía nacional ha dado lugar también a una presencia constante de estos Cuerpos en todas las calamidades y catástrofes públicas, siendo su vocación humanitaria, su deseo de ser un pronóstico feliz para el afligido, una constante de su historia hasta el extremo de recibir el título de Beneméritos, como en el caso de los Carabineros y de la Guardia Civil.

En la duplicidad intrínseca al propio modelo se halla una de sus características de mayor contenido político, la de los contrapesos que dificultan la aparición de "poderes fácticos"; aunque, visto desde un punto de vista más positivo, realmente se trata de un incentivo que impulsa a ambos Cuerpos en pos de mayores cotas de eficacia, por la simple ley de la competencia, lo que permite a las autoridades judiciales y gubernativas elegir en cada momento al Cuerpo más adecuado para la misión a cumplir.

Por otra parte, el estatuto personal y el régimen disciplinario del Cuerpo militar garantiza una disponibilidad para el servicio y una disciplina eficaz, ausente en principio de conflictos colectivos, que proporcionan a la Autoridad política un instrumento seguro y fiable hasta el final en el mantenimiento del orden.

En cuanto a la doble dependencia del Cuerpo militar no parece que, en principio, pueda significar un freno a su empleo útil por parte de la autoridad gubernativa, siempre que la dependencia funcional de ésta esté bien definida.

Respecto a la propia duplicidad de Cuerpos policiales, es evidente que la misma genera una lógica necesidad de coordinación, que puede y debe resolverse a través de los correspondientes órganos del Ministerio del Interior, como pueden ser la actual Secretaría de Estado de Interior o la antigua Secretaría de Estado para la Seguridad españolas, o la Secretaría de Estado Adjunta del Ministerio de Administración Interna portuguesas.

Finalmente hay que destacar la enorme ventaja que, en este modelo, presta la capacidad del Cuerpo militar para cubrir con su actuación esa peligrosa franja que va desde el conflicto de orden público agudo hasta los conflictos armados de baja intensidad (lo que podríamos incluir en el concepto de defensa operativa del territorio), y que en el modelo anglosajón alternativo obliga a un empleo prematuro de las Fuerzas Armadas por incapacidad del Cuerpo de policía civil.

En este mismo sentido tampoco es desdeñable el esfuerzo con el que los Cuerpos policiales de naturaleza militar pueden contribuir a la Defensa Nacional, lo que, evidentemente, contribuye a rentabilizar su existencia en el conjunto del propio Estado.

VALIDEZ DEL MODELO LATINO

Con alguna frecuencia se ha planteado, en focos nacionales más que en los extranjeros, la validez del modelo policial latino, y más concretamente de su Cuerpo de naturaleza militar, para el concreto cumplimiento de sus misiones de seguridad ciudadana en el marco del moderno Estado de derecho acusándole de militarizar el orden público.

Esta polémica tiene su origen en el proceso de evolución del concepto del orden público que ha corrido paralelo al proceso de transición de los Estados autoritarios a los Estados de derecho, de tanta trascendencia para nuestro país en el último cuarto de siglo; pasando del Estado autoritario que tiene como meta alcanzar la seguridad del Estado frente a los particulares mediante la vigilancia y control de los desviados (vagos y maleantes, delincuentes, activistas de todo tipo, etc.), frecuentemente apoyado en un modelo policial muy militarizado, a un Estado de derecho que pretende simplemente garantizar la defensa de los derechos y libertades públicas con un modelo policial basado más generalmente en una policía civil.

En consecuencia, la pregunta que nos formulamos es la siguiente: Un Cuerpo policial de naturaleza militar, como los aquí definidos, ¿cuándo podemos decir que es compatible en su actuación con un moderno concepto del orden público no militarizado, propio del Estado de derecho?

Al margen del propio derecho positivo "ad hoc", dicho Cuerpo Policial debe reunir, a mi juicio, las siguientes características:

- Dependencia funcional del Ministerio del Interior, sin perjuicio de su dependencia orgánica del Ministerio de Defensa, por ser la Autoridad Civil la responsable de la seguridad ciudadana.
- Dependencia funcional también de Jueces y Magistrados en el cumplimiento de sus funciones como Policía Judicial.
- Separación clara y definida de sus misiones policiales y militares.
- Sujeción en su actuación a normas reglamentarias que recojan el espíritu de la Declaración sobre la Policía de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, y del Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Definición de un régimen disciplinario de carácter militar sólo como elemento de relación interna que no impide, sino que asegura, que el cumplimiento de sus misiones se ajuste a los principios de actuación antes mencionados.
- Reducción del fuero militar por razón del delito a su ámbito imprescindible, de forma que las relaciones de los ciudadanos con este Cuerpo policial, a veces tensas, no queden sujetas a los tribunales militares sin perjuicio de su adecuada protección en el seno del derecho penal común.

En el caso español este modelo policial ya es conocido que está formado por el Cuerpo Nacional de Policía, como Instituto armado de naturaleza civil, y por la Guardia Civil como Instituto armado de naturaleza militar.

Las notas características antes señaladas para determinar la compatibilidad de un Cuerpo militar con el cumplimiento de sus misiones policiales en el moderno Estado de derecho, se manifiesta en la Guardia Civil de la siguiente manera:

— Competencias.

- La Guardia Civil depende del Ministerio del Interior en el desempeño de sus funciones policiales, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden; en tiempo de guerra o durante el estado de sitio depende exclusivamente del Ministro de Defensa.
- Bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior el mando lo ejercen la Secretaría de Estado de Interior y el Director General del Instituto; y en cada provincia el Gobernador Civil con sujeción a las directrices de los anteriores.
- En el cumplimiento de sus funciones de Policía Judicial, la Guardia Civil depende de Jueces, Magistrados y Tribunales.

— Misiones.

- Policiales, comunes y exclusivas, según Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo.
- Militares, en paz o en guerra, que el Gobierno o el Ministro de Defensa le encomienden, y que actualmente se hallan en proceso de definición concreta en el marco del desarrollo del PEC-94.

— Principios básicos de actuación.

- Los miembros de la Guardia Civil, en sus actuaciones policiales, deben ajustarse a los siguientes principios recogidos en la Ley Orgánica 2/86.
- Adecuación al ordenamiento jurídico con:
 - Respecto a la Constitución.
 - Neutralidad política e imparcialidad, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión.
 - Integridad y dignidad, absteniéndose de todo tipo de corrupción.
 - Jerarquía y subordinación, sin que la obediencia debida ampare órdenes constitutivas de delito o ilegales.
 - Colaboración y auxilio a la Administración de Justicia.
- Relaciones con la comunidad basada en:
 - Impedir prácticas abusivas, arbitrarias o intimidatorias en su actuación profesional.
 - Trato correcto y esmerado al ciudadano.

- Actuar con la decisión necesaria, con congruencia, oportunidad y proporcionalidad en el empleo de sus medios.
 - Empleo de las armas sólo cuando exista un peligro racionalmente grave para su vida, integridad física, terceras personas o la seguridad ciudadana.
 - Tratamiento a los detenidos:
 - Identificarse debidamente en el momento de la detención.
 - Velar por su vida e integridad física, con respeto a su honor y dignidad.
 - Cumplimiento de los trámites procesales oportunos.
 - Dedicación profesional, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo o lugar, en defensa de la ley y la seguridad ciudadana.
 - Guardar riguroso secreto respecto a las informaciones que conozcan por razón de sus funciones.
 - Responsabilidad personal y directa de sus actuaciones profesionales.
- Régimen disciplinario.

El Régimen Disciplinario de la Guardia Civil responde a la naturaleza militar del Cuerpo, siendo el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas supletorio del mismo. Protege los siguientes bienes jurídicos, en general:

- La disciplina y el régimen interior del Cuerpo.
- El servicio policial.
- El respeto a los principios básicos de actuación antes señalados.

El primero de ellos visto en su perspectiva militar y los dos segundos en la policial, por lo que se constituye no en un obstáculo sino en una herramienta eficaz para garantizar el correcto comportamiento de sus miembros en defensa de los derechos y libertades públicos.

— Fuero penal.

- El moderno ordenamiento jurídico post-constitucional, en España, ha dado lugar a una reducción del fuero militar que, en el caso de la Guardia Civil, presenta las siguientes características:

- La Guardia Civil queda protegida en el Derecho Penal Común como Agente de la Autoridad y, en ciertos casos, como Autoridad.
- La jurisdicción ordinaria es competente para conocer de los delitos que se cometan contra sus miembros, y los cometidos por éstos en el ejercicio de sus funciones.
- Los miembros de la Guardia Civil, por su carácter militar, quedan sujetos a la jurisdicción militar en el resto de sus actuaciones.
- La Guardia Civil sólo tiene consideración de *fuerza armada*, y sus agresores quedan sujetos por tanto a la jurisdicción militar, en el cumplimiento de sus misiones de carácter militar.

CONCLUSIONES

Como resumen de todo lo expuesto me gustaría resaltar, a modo de reflexiones, las dos ideas siguientes:

- Que los Cuerpos policiales de naturaleza militar propios del modelo policial latino, ajustados a las características antes descritas, no sólo son compatibles con el moderno concepto del orden público y de la seguridad ciudadana no militarizados, sino que, además, constituyen un importante elemento de seguridad y de eficacia en el marco de este modelo policial.
- Que del estudio comparado de dichos Cuerpos, realizado quizá con más detalle del aquí empleado, se deduce con claridad que la Guardia Civil reúne un conjunto de funciones y competencias (seguridad ciudadana, policía judicial, tráfico, resguardo fiscal, control de armas y explosivos, custodia de costas, fronteras, puertos, aeropuertos y vías de comunicación, mar territorial, etc.) que podemos calificar como el más extenso de los mismos.

Circunstancias que creo deben permitirnos abandonar, de una vez por todas, ese complejo que de tanto en tanto surge entre nosotros respecto al carácter militar del Cuerpo y a sus propias capacidades. ■

EL MODELO GRIEGO

PRIMITIVO SEIVANE GARCIA

General de la Guardia Civil
Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales

GRECIA, cuna del pensamiento moderno, ofrece a partir del siglo VIII a. de C. un marco político, social y económico que, materializado en la Polis, dio lugar a un período de expansión y colonización no sólo en la Europa Occidental (Italia, Sicilia, Marsella y Ampurias), sino también en la Europa Oriental (colonias en torno al Bósforo y mar Negro) y en el Norte de Africa (Nancrates y Cirene). Fruto de esta circunstancia fue una religión, una cultura, una filosofía, un arte y una actividad económica y política que aún hoy día nos sorprende y fascina por su originalidad y vigencia, de ella nacieron unas formas de civilización donde la racionalidad se convierte en eje y principio de comportamiento del hombre, y sirvió de modelo a la Europa Occidental a partir del Renacimiento.

Roma reunió en un solo Estado el gran sueño de Alejandro el Magno al conseguir la unificación política de la mayor parte de los territorios que integraban los estados helenísticos, y recogió la influencia de éstos no en el campo político pero sí en el cultural, donde la helenización de las artes y pensamientos romanos fue un hecho totalmente irreversible.

El Imperio Romano de Oriente resiste a las migraciones de los pueblos germanos y poco a poco vuelve a sus raíces griegas. Formado por los antiguos reinos helenísticos, el griego desplaza al latín y se convierte en la lengua del Estado. La conquista de Constantinopla por los turcos (1453), si bien supuso su destrucción definitiva y el que Grecia estuviese bajo su poder durante un dilatado período, abrió paso a un mundo de ideas —el Renacimiento— donde Grecia vuelve a ser faro intelectual y político de los nuevos Estados que aparecen en la Europa Occidental.

En 1830 Grecia es el primer país que se separa del Imperio turco, al que ha pertenecido desde 1453. Tras una guerra de liberación (1821-1829), auspiciada por algunas naciones europeas, adopta como forma de Estado una monarquía que ocupa OTON I de Baviera (1832-1862). Con distintas vicisitudes, abdi-

caciones e instauraciones monárquicas, liga balcánica, las dos guerras mundiales, llegamos a la moderna Grecia, donde tras la marcha a Italia del rey Constantino II en 1967 se establece, a través de un referéndum (1974), una República que actualmente es la imperante en el país. Es una democracia parlamentaria unicameral integrada en la OTAN y a la UE como miembro de pleno derecho.

La institución policial griega se desarrolla y convive en este mundo helénico al unísono que su historia e influencia cultural. La antigua "polis" es el origen de nuestra palabra policía, ya que de ella se deriva *politeia* que llega al latín como *política* y más tarde a Europa con los términos "polía"; "póliza"; "policia".

La preocupación por la necesidad del orden para la tranquilidad y el buen gobierno de las ciudades es objeto de atención por los grandes maestros de la filosofía y cultura griega. Aristóteles escribe "que una ciudad es imposible que funcione sin las necesarias autoridades a quienes les encomienda la función de mantener el orden"; Demócrito señala "que nada mejor para el hombre que la amabilidad y el orden", y por último, Sófocles en una de sus obras teatrales pone en boca de uno de sus personajes "que nada hay más preocupante que la anarquía".

En esta época todos los ciudadanos de Atenas participan de alguna manera en las tareas policiales dado el carácter social que tenía esta función en la "polis". Este modelo por las inscripciones encontradas fue transportado al resto del mundo helénico que presentaba una organización similar a la de Atenas y que se mantiene a lo largo de la dominación romana, ya que ésta no hace implantación general de una institución policial en Grecia hasta el reinado de Caracalla (211-217).

En el imperio bizantino poco a poco la institución policial se heleniza y sus peculiaridades se mantienen durante la dominación turca, quien al mantener un sistema de autogobierno, bajo control militar, permite la continuidad de la organización.

La revolución de 1821 establece dos sistemas policiales, uno de carácter nacional, la Gendarmería, y otro local que se mantiene hasta 1906, en el que la Gendarmería se ocupa de la vigilancia de todo el territorio. En 1920 se vuelve al sistema anterior y aparece, junto a la Gendarmería, la Policía de la ciudad que se asienta gradualmente entre 1921-1925 en las ciudades de Atenas, Pireo, Patrás y Corfú. Esta organización se mantiene hasta 1984 en el que

la Gendarmería y la Policía Local se integran en la moderna y actual policía griega.

ESTRUCTURA DEL PAIS; DATOS GEOGRAFICOS Y SOCIALES

Grecia es un país ubicado en el Mediterráneo oriental formado por una gran península y 2.000 islas, fundamentalmente ubicadas en el mar Egeo, de las que 134 están deshabitadas. El 80 por 100 de su superficie, que es de 132.000 km², constituye el territorio peninsular. Se divide en cinco grandes regiones bien diferenciadas: Trecia, Macedonia, Tesalia, Grecia Central y Peloponeso. El país se divide administrativamente en 13 departamentos o regiones y en 51 Prefecturas o Provincias. En este territorio viven 10.127.600 habitantes, la mayoría de los cuales profesan la religión cristiana ortodoxa (97,7).

El país presenta costas muy recortadas con numerosos golfos. Es bastante montañoso. Su territorio ofrece modalidades continentales, peninsulares e insulares. De entre sus diversas islas cabe citar las Jónicas, las de Thasos, Lemnos, Samotracia, las Cícladas, Lesbos, Rodas y Creta. El clima es mediterráneo y los ríos más importantes son Evros, Nestos, Naxios y Aliakmon. La capital es Atenas (3.100.000 habitantes) y las ciudades más notables Salónica, Patrás, Volos y Heraclión. La economía se basa en la agricultura (vid, olivo, trigo, tabaco, frutos secos) y en la extracción minera (mármol, bauxita); la flota mercante griega es la tercera del mundo en importancia. Su industria está poco desarrollada y se concentra en la región de Atenas.

Como datos económicos más importantes señalaremos que forma parte de la UE, su índice de inflación es del 10,3 por 100 (1995), la deuda pública el 125,4 por 100 (1995), lo que representa el 13,3 por 100 del PIB, que en 1992 alcanzó la cifra de 76.370 (1992) millones de dólares, y su índice de paro es elevado.

Integrada en la OTAN tiene unas fuerzas armadas constituidas por 159.300 hombres, de los cuales 122.300 son de reclutamiento forzoso y 5.900 mujeres. El Ejército de Tierra cuenta con 113.000 hombres, la Armada con 19.500 y el Ejército del Aire con 26.800. Tiene destacadas fuerzas en el extranjero, en Chipre y fuerzas ONU de mantenimiento de paz en Irak, Sahara Occidental y Somalia. En su territorio se ubican fuerzas OTAN no griegas de Estados Unidos.

Esta es la realidad geográfica y socio-económica de un país donde la policía helena desarrolla su actividad, un mundo insular, un mundo rural y un mundo urbano con diferencias importantes en cuanto a estructura y formas de vida.

ASPECTOS INSTITUCIONALES

El Gobierno griego decidió en 1984 unificar los distintos cuerpos policiales, tal y como hemos dicho, estableciendo una fuerza moderna y eficaz: la policía helénica.

Esta policía es una fuerza armada especial con sus propias leyes y normas de actuación. Tiene una estructura militar y su personal está sujeto a una cualificación y disciplina militar. Se trata de una fuerza paramilitar que ejerce sus atribuciones sobre todo el territorio nacional a excepción de las áreas de competencia de la policía portuaria y de la policía de aduanas.

Desde el punto de vista administrativo depende del Ministerio de Orden Público que es el responsable de realizar la política de interés general sobre el orden público y la seguridad del país, siendo el que supervisa, inspecciona y coordina no sólo a la policía sino a otras organizaciones implicadas en esta tarea.

Antes de avanzar en el estudio de la policía griega y con el fin de mejor conocer la realidad policial griega, conviene señalar aquellas instituciones que, en mayor o menor grado, atienden, coordinadas o en colaboración con aquella, a las funciones policiales del país.

Dependiendo del Ministerio de Orden Público:

- Policía Helena.
- Cuerpo de Bomberos.
- Servicio de Planificación civil de Emergencias.

Dependiendo del Ministerio de Finanzas:

- Policía de Aduanas.

Dependiendo del Ministerio de Marina:

- Policía Portuaria.

MISION

Su misión es mantener el orden público, la protección del Estado, su sistema democrático, la prevención de crímenes y actividades relacionadas con la policía judicial. Misiones en

nada diferentes a la de cualquier cuerpo de policía, y que centradas fundamentalmente en aquellas actividades policiales que exige la problemática del país las clasificamos a continuación en:

Funciones de Seguridad Pública:

- Velar y exigir el cumplimiento de las leyes.
- Asegurar y mantener la seguridad pública y estatal.
- Prevención de la comisión de delitos.
- Protección y seguridad de altas personalidades.
- Contribuir a la defensa civil.

Funciones judiciales:

- Mantenimiento del orden en los tribunales.
- Transporte y vigilancia de presos.
- Investigación de los delitos bajo la supervisión del Fiscal.

Funciones administrativas:

- Tráfico.
- Control de entrada y salida del país.
- Asuntos relacionados con la salud pública.
- Turismo.
- Mercados.
- Protección del medio ambiente.

Funciones militares:

Contribuir a la Defensa Nacional en cooperación con las FAS.

Es de resaltar que al no existir en Grecia la policía judicial, es la policía helena la encargada de realizar diligencias, acciones e interrogatorios y de representar, bajo la autoridad del fiscal público, al Ministerio público en las infracciones menores.

Por último señalar que dentro de las funciones de la policía se encuentra decidir sobre las medidas a tomar cuando el orden público se ve amenazado por movimientos subversivos, incendios; protección del estado y del sistema democrático, prevención del crimen y protección, con carácter general, de todas las normas legales.

ORGANIZACION

La organización del Ministerio del Orden Público ofrece una estructura descentralizada con servicios de carácter central y regional. En sus servicios centrales se encuentra el Jefe

de la Policía Griega, que con todos los medios necesarios para realizar sus funciones es, ante el Ministro, el responsable de las órdenes y disposiciones que hacen posible el cumplimiento en sus variadas misiones.

La policía griega atiende a esta doble estructura y nos ofrece:

- Servicios centrales.
- Servicios regionales.

SERVICIOS CENTRALES:

- Rama de Policía de Seguridad y Orden.
- Rama de Apoyo Administrativo.

SERVICIOS REGIONALES:

- Departamentos o Regiones.
- Direcciones Generales de la Policía de:
 - Atica.
 - Tesalónica.
- Inspectores Generales de la Policía (3).
- Inspectores de Policía (12).

PREFACTURAS O PROVINCIAS:

- Jefaturas de Policía.
- Comisarías.
- Puestos de Policía.

SERVICIOS CENTRALES:

Dentro de la policía griega existen dos ramas:

- A. Policía de seguridad y orden.
- B. Apoyo Administrativo.

A. RAMA DE POLICIA DE SEGURIDAD Y ORDEN

La rama de policía de seguridad y orden es el Departamento General de la Policía encargado de los aspectos relacionados con el tráfico, la seguridad pública y estatal, la cooperación internacional y la policía turística.

Para el cumplimiento de su función cuenta con las siguientes divisiones:

División General de la Policía

Mantenimiento del orden en actividades, encuentros y lugares públicos y, en cooperación con otros servicios, hace cumplir las leyes relacionadas con la higiene y salud pública, inspección de mercados, convivencia ciudadana.

Su actividad en este campo se centra en el control de servicios públicos, manifestaciones, acontecimientos deportivos y culturales, tareas preventivas, vigilancia de objetivos esenciales, mantenimiento del orden en los juzgados, actuaciones ante situaciones de emergencias civiles.

Se estructura en:

- Sección de elaboración de disposiciones para el orden.
- Sección de inspección de mercados.
- Sección de operaciones.
- Sección de planificación de emergencias civiles.

División de Policía de Tráfico

Su función es asegurar para vehículos y peatones un tráfico rápido, económico y seguro; investigación de accidentes en la red viaria y ferrocarril de todo el país; castigar las infracciones y proponer sanciones o supresión del permiso de conducir y examen de documentación. Para ello cuenta con los más variados medios tales como motocicletas, vehículos especiales, coches patrullas, vehículos de investigación con matrículas convencionales, control de velocidad, circuitos de TV, helicópteros.

Su labor es fundamentalmente preventiva y se estructura a nivel nacional y departamental manteniendo una estrecha colaboración con otros organismos relacionados con el tráfico, cuyo planeamiento, organización, supervisión y control están a cargo de un departamento especial del Ministerio de Orden Público.

Se estructura en:

- Sección de elaboración de disposiciones para el tráfico.
- Sección de operaciones de policía de tráfico.

División de la Seguridad del Estado

Existe un Servicio Central de funcionarios que controla y coordina el trabajo de los servicios regionales de la policía en los problemas relacionados con la Seguridad del Estado.

Su misión es la protección del Estado y el sistema democrático, y de acuerdo con la constitución y la legislación vigente previenen y actúan contra actos que atenten a estos conceptos, fundamentalmente los relacionados con el derecho a la vida, la protección de los derechos individuales, los derechos sociales y el terrorismo tanto a nivel nacional como internacional.

Se estructura en:

- Sección de asuntos sociales.
- Sección de protección de la constitución.
- Sección de asuntos internacionales.

División de Seguridad Pública

Atiende fundamentalmente a la prevención y lucha contra el crimen en sus distintos aspectos, al control de tráfico de drogas, control de casas de juego, casinos, abastecimientos, protección de moneda nacional y búsqueda de prófugos, fugados y requisitorizados.

Emplean métodos y técnicas científicas y establecen convenios de colaboración con otros países. Su personal se integra en plantillas estructuradas a nivel nacional (planificación y coordinación) y a nivel regional con funciones operativas.

Complementa su actividad el Servicio Policial de Criminología Nacional, con personal experto y medios sofisticados que coadyudan a la labor policial en sus diferentes modalidades, si bien con preferencia a la referenciada.

Se estructura en:

- Sección de prevención de delitos.
- Sección de delitos económicos.
- Sección de delitos sobre drogas y delincuencia juvenil.
- Sección de operaciones especiales.

División de Cooperación Internacional

El Ministerio de Orden Público mantiene relaciones y cooperación con los Ministerios y fuerzas policiales de otros países. En el marco de esta colaboración intercambia información y experiencia formando parte de organizaciones o asistiendo a encuentros o conferencias internacionales de interés policial.

Está integrada en la Secretaría General de la Organización Policial Criminal Internacional (IPCO-INTERPOL) y en la Oficina Nacional Central de los Estados miembros para la prevención a la persecución y supresión del crimen.

La coordinación con la Interpol tiene dos ideas básicas:

- Transmitir y recibir información sobre criminales requisitorizados, su extradición y entrega a las autoridades judiciales.
- Búsqueda de personas desaparecidas o información sobre objetos o artículos robados.

Desde 1981 Grecia es miembro de la UE. La policía griega se ha integrado en este campo

adoptando la política de seguridad comunitaria, armonizando su legislación, función y "status" a las recomendaciones de la Comunidad, e integrándose en la Europol. Los principales problemas que en este campo son objeto de especial consideración hacen referencia al mundo de la droga, la emigración clandestina, los delitos económicos y el terrorismo.

Se estructura en:

- Sección de relaciones internacionales.
- Sección de comunidades europeas.

División de Policía Turística

Atender a la problemática turística en un país donde este servicio alcanza cifras importantes es un objetivo preferente en la tarea policial. Cuenta para ello con personal especializado, intérpretes, guías turísticas, y otros servicios de naturaleza análoga.

Se estructura en:

- Sección de cumplimiento de la política turística.
- Sección de cumplimiento de la legislación turística.

B. RAMA DE APOYO ADMINISTRATIVO

Dentro del Ministerio de Orden Público ofrece una doble estructura:

Servicio Central.
Servicio Regional.

Está integrado por personal técnico dedicado a estudios logísticos y de planificación, tácticas policiales, materias legales, informática, economía, finanzas y relaciones internacionales. Su objetivo es combinar todos los conocimientos científicos y experiencias en los aspectos civil, policial y militar para hacer frente a la realidad policial en coordinación con la sociedad a la que sirven y dedican su actividad.

División de Personal de Policía

Se estructura en:

- Sección de funcionarios.
- Sección de personal civil.
- Sección de funciones internacionales.

División de Personal Civil

Se estructura en:

- Sección de personal civil permanente.
- Sección de personal civil bajo contrato privado.
- Sección de formación de personal civil.

División de Formación

Se estructura en:

- Sección de formación.
- Sección de formación avanzada.
- Sección de estudios de formación.

División de Estudios

Se estructura en:

- Sección de planificación y organización.
- Sección de tácticas policiales.
- Sección de asuntos legales.
- Sección de documentación.
- Sección de historia.

División de Informática

Se estructura en:

- Sección de atención administrativa y técnica.
- Sección de análisis de sistemas.
- Sección operativa de sistemas.
- Sección de información, control y entrada.

División Financiera

Se estructura en:

- Sección de presupuesto y gastos generales.
- Sección de material y suministros.
- Sección de habilitación de personal policial.
- Sección de habilitación de personal civil.

División Técnica

Se estructura en:

- Sección de medios técnicos y de comunicación.
- Sección de vehículos.
- Sección de armamento.

División de Relaciones Públicas

Se estructura en:

- Sección de información.
- Sección de relaciones sociales.
- Sección de publicaciones.

Complementa la labor de estas divisiones un conjunto de Unidades que dependiendo directamente del Jefe de la Policía coadyudan a la labor policial. Estos son: La Academia de

Policía; las Divisiones de gestión financiera, aplicaciones técnicas, sanidad, control del gasto, criminología, material policial y las oficinas de auditoría, servicio jurídico-administrativo y estadística.

Asimismo, y dependiendo directamente del Jefe de la Policía helena, existen tres servicios que atienden a la seguridad del Presidente de la República, el Presidente del Parlamento y el Presidente del Gobierno.

SERVICIOS REGIONALES

- Direcciones Generales.

Los Directores Generales de la Policía de Atenas y Tesalónica son responsables de las funciones policiales en su área competencial y cuentan para realizarlas con unidades de orden público, tráfico, servicios operativos, inspección de mercado, drogas y unidades de intervención inmediata. Subordinados a ellos se encuentran las Subdirecciones, Comisarias y Puestos de Policía con funciones específicas o con competencias de carácter más general en los servicios que cubren las áreas rurales.

El organigrama número 2 nos permite conocer la estructura de la Policía de Atenas.

- Inspección.

La descentralización policial exige una coordinación con los Departamentos (13), o regiones, que se asegura a través de las tres Inspecciones Generales con sede en Atenas, Patrás y Tesalónica y los 12 Inspectores de Policía que tienen competencia sobre los restantes distritos del continente y el área insular.

- Jefaturas.

La Jefatura de Policía en cada Prefectura es la base de la Organización de los servicios de Policía. Todas ellas están coordinadas y supervisadas por los doce Inspectores de Policía bajo la supervisión de los tres Inspectores Generales de la Policía y en ellas se materializan la operatividad policial.

El Cuartel General de la Dirección General de la Policía de Tesalónica y las Jefaturas de la Policía de las Prefecturas tienen un Comité policial departamental formado por el Prefecto, el Jefe de la Policía, un representante de las asociaciones locales, un magistrado y un funcionario del Cuerpo de bomberos. Su tarea es tomar decisiones sobre los problemas que afectan a la vida socioeconómica, el orden

público y la seguridad y recomendar acciones para una mejor organización y funcionamiento de los servicios y que se traducen en órdenes operativas para favorecer la eficacia policial y ayudar a comprender mejor su función social.

PERSONAL

El personal que integra la policía griega, hombres y mujeres, está dividido en las siguientes escalas:

PERSONAL POLICIAL

Oficiales Generales:

Con los Grados de Teniente General, Mayor General y General de Brigada de la Policía.

Oficiales Superiores:

Con los Grados de Coronel, Teniente Coronel y Mayor de la Policía.

Oficiales:

Con los Grados de Capitán, Teniente, 2.º Teniente.

Escalas Básicas:

Con los Grados de Suboficial, Sargento y Agentes.

PERSONAL CIVIL

El Jefe de la Policía Griega es uno de los tres Tenientes Generales. Los otros dos son supervisores de las ramas de los Servicios Centrales.

Dos de los ocho Mayores Generales son los Directores Generales de la Policía de Atenas y Tesalónica; tres son los Inspectores Generales y el resto son supervisores en los Servicios Centrales.

El número de Generales de Brigada, veinte, son Inspectores de Departamento (12), y el resto, con la misma función, en servicios centrales y regionales.

La policía helena cuenta con 26.500 hombres y mujeres dotados de medios policiales para hacer frente a sus funciones, entre los que destacamos medios informáticos, transmisiones, armamento, equipos de policía judicial, material antidisturbios, equipos de vigilancia, control de tráfico. Asimismo, cuenta con material especial tales como TUAMOWHA, ROLAND, UR-416. A esta fuerza paramilitar hay que añadir los 4.000 hombres destinados en servicios de

guardacostas y aduanas con lanchas de vigilancia, aviones y otros medios de naturaleza similar.

El personal de la policía se dedica a servicios de carácter general, específico o actividades formativas.

Los servicios de carácter general son realizados por personal de la policía griega y atienden en todo el territorio a las funciones policiales que la legislación les señala como de su competencia.

Los servicios específicos lo realizan personal competente de las distintas escalas de la policía junto a personal civil especialista en una rama determinada tales como médicos, químicos, topógrafos, mecánicos. En este grupo es de destacar el que se dedica a actividades relacionadas con las funciones judiciales, quienes, bajo la dirección de los fiscales, actúan en la investigación de los delitos e infracciones penales.

El personal dedicado a actividades formativas, policía o personal civil, ejercen sus tareas en las distintas escuelas y academias y, normalmente, cuentan con los conocimientos y estudios necesarios para llevar a cabo su función.

El personal civil con destino, tanto en los servicios centrales como regionales, está formado por universitarios, o diplomados en informática, económicas, intérpretes, farmacia, bibliotecas y por personal auxiliar que realizan fundamentalmente tareas de tipo administrativo.

FORMACION

Se realiza en las academias, centros y escuelas que se especifican a continuación.

Academia de Policía

Sus estudios tienen nivel universitario y se divide en tres secciones:

Futuros oficiales de la policía helénica.

Formación de cuadros superiores.

Formación de cuadros procedentes de las escalas inferiores.

Los futuros oficiales de la policía griega han de superar un período de formación de tres años, desarrollándose programas de psicología, sociología, derecho e idiomas y otros contenidos de carácter policial y de interés general. A este centro pueden acceder para su ascenso a oficial personal de la escala de Suboficiales con más de 35 años (promoción interna) y universitarios que hayan terminado las carreras

de Derecho, Económicas, Políticas o Sociología en la Universidad con más de 28 años (promoción externa).

Es también un centro de especialización y de formación permanente (reciclaje), tanto para los oficiales de la policía griega de todas las escalas como para el personal universitario.

Imparte varios cursos:

- Curso de ascenso a Mayor, obligatorio para los Capitanes que quieran alcanzar este Grado.
- Cursos Superiores sobre criminalística, delincuencia, estupefacientes, circulación y tráfico, crimen organizado, informática.
- Cursos Superiores sobre materias de seguridad, orden público, drogas, seguridad nacional.
- Curso de Suboficiales para ascenso a Tenientes de la Policía (promoción interna) de un año de duración.

Academia de Suboficiales

Acuden para su formación a este Centro los Sargentos seleccionados por una comisión de oficiales de la policía griega con más de dos años de servicio en el empleo (promoción interna).

También pueden acudir directamente al Centro aspirantes que tengan estudios universitarios o equivalentes (promoción directa). Estos pueden ser hombres y mujeres; deben de tener más de 35 años y aprobar un examen. El período de formación para los dos grupos es de un año.

En esta escuela también se imparten cursos de idiomas extranjeros para agentes y personal especializado.

Academia de Agentes

Realiza la selección de aspirantes a policías, hombres y mujeres, con una edad comprendida entre 18 y 25 años y que estén en posesión de la titulación académica exigida, graduado escolar.

El examen de ingreso consiste en un test para conocer sus facultades psíquicas y mentales, pasar determinadas pruebas físicas y un examen médico.

El curso de formación dura un año académico y en él debe superarse un programa que contiene estudios de derecho, policiales, sociológicos, entrenamientos con armas, tiro, educación física y autodefensa. Los que superan el curso realizan, antes de pasar al servicio activo, un período de prácticas (2 años) en alguno de los departamentos policiales. Finalizado éste, realizan

un nuevo examen y si aprueban se decide, de acuerdo con los informes de sus superiores, su permanencia en la Institución Policial.

Escuela de Idiomas

Cuenta con dos secciones independientes:

- Curso para Oficiales y personal civil universitario.
- Curso para Suboficiales, Sargentos, Agentes y personal civil con estudios secundarios.

Los cursos tienen una duración de un año, y los que lo superan con aprovechamiento pueden ampliar estudios en escuelas extranjeras.

Escuela de Profesorado

Imparte enseñanza sobre procedimientos didácticos y pedagógicos a todo el personal de las diferentes escalas que están destinados en los centros de formación. El profesorado puede pertenecer a las escalas de policía o a centros universitarios, científicos o militares del país.

Existen programas de formación especial relacionados con la defensa nacional, relaciones internacionales, organización, que se realizan en las escuelas especiales de las FAS o en las Universidades.

CONCLUSIONES

La nueva policía es una institución dedicada en un estado democrático a la protección de las libertades individuales y los derechos civiles, definidos en los convenios internacionales y la Constitución helena.

Con independencia del terrorismo, al igual que el resto de las policías europeas, la griega debe atender a una serie de delitos, entre los que destacamos:

La emigración clandestina, favorecida por una frontera y una geografía que permite el paso de millares de personas y que procedentes de otras áreas más deprimidas (Albania, Asia, Africa) trata de alcanzar Europa y posteriormente América. Las nuevas exigencias de control de la UE exigen un mayor esfuerzo de control y prevención.

La droga, cuyo problema alcanza a todos los sectores sociales, es objeto de una especial atención no sólo de los organismos centrales

sino también de los servicios regionales. A nivel policial se ha creado una Unidad de coordinación para la represión de la droga (UCRD), coordinada por el Ministerio de Orden Público e integrada por la policía helena, la policía de finanzas y la policía portuaria, que funciona también como Unidad de Información Nacional para la droga en el marco de las Comunidades Europeas.

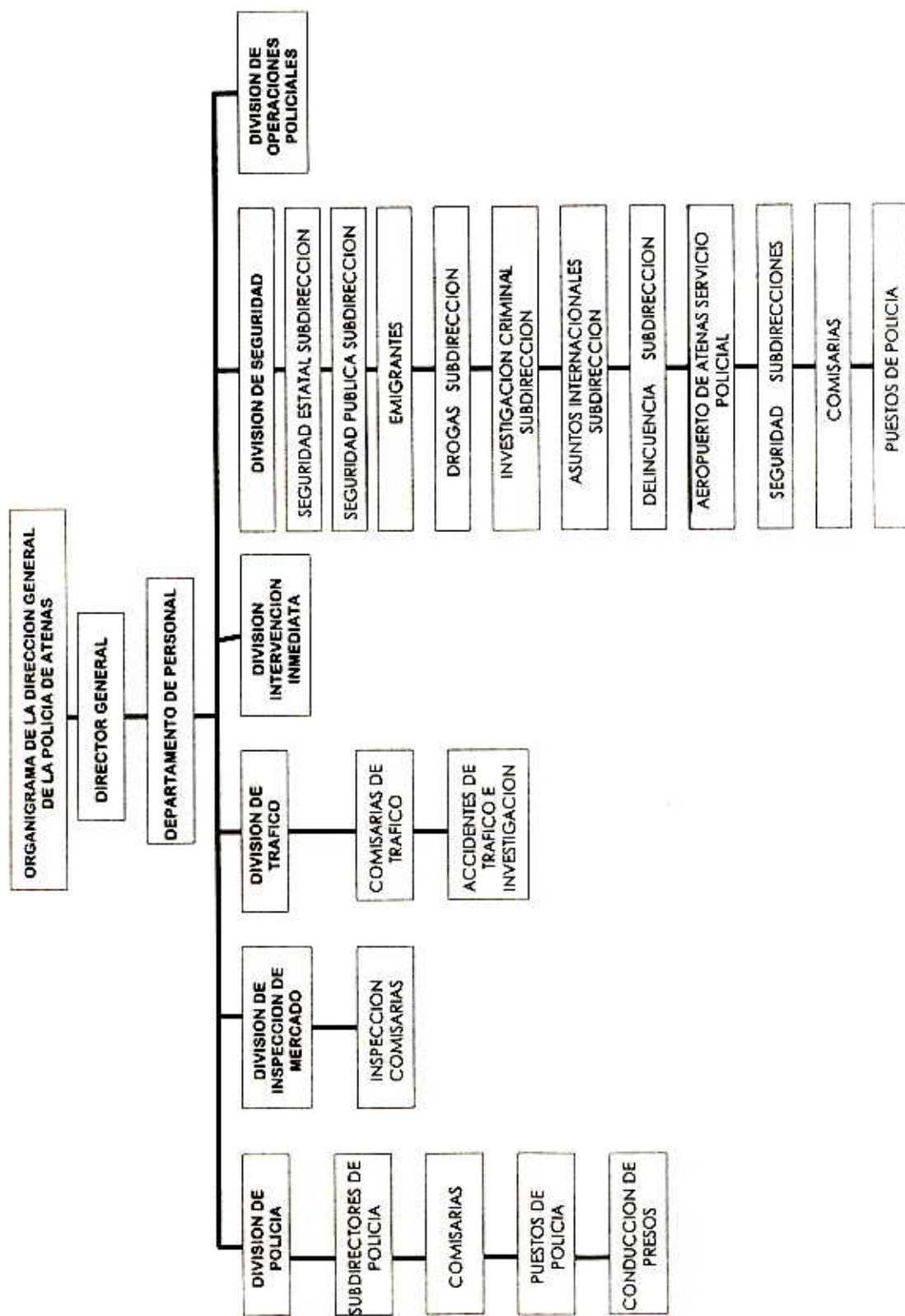
Conscientes de que la droga es un problema no sólo policial sino de toda la sociedad, se ha creado, asimismo, el Comité Central para la represión de la droga (CCRD), en la que intervienen además de los cuerpos policiales antes reseñados funcionarios del Ministerio de Educación, Justicia y Cultura.

La delincuencia internacional que se mueve en torno al mundo de la droga y de otros delitos de naturaleza económica es objetivo preferente de la policía griega, para lo cual, además de la cooperación con organismos internacionales, ya señalados, se cuenta con un sistema automático de comparación de huellas (SAED) nacido de una cooperación con la Universidad, el Sistema Demokritos, en el que han participado

las universidades de Tesalónica, Patrás, Tracia y Creta junto con la CEE, a través del programa "STRIDE" encaminado a promover el sistema AED de clasificación e identificación de huellas digitales. Por último, en este campo de cooperación, citar el desarrollo en los laboratorios de la policía helena de nuevo método ADN para la identificación de las características personales, modelo ya aplicado con éxito en el Reino Unido y Estados Unidos.

Para hacer frente a estos supuestos cuenta con una estructura moderna a nivel nacional y regional, con personal sólidamente formado y unos medios cada vez más sofisticados y acordes con las nuevas formas y exigencias de la delincuencia. Extendida por un territorio peninsular e insular, con aspectos urbanos y rurales, atiende, junto a otras instituciones —policía de puertos y policía de aduanas—, a asegurar, mantener y prevenir la seguridad pública, y desde 1984, recogiendo tradiciones de otras policías —Gendarmería y Policías Locales—, se entronca en la vida social y asegura con eficacia y prestigio su labor policial.

ORGANIGRAMA NUMERO 2



EL MODELO POLICIAL ALEMAN

MIGUEL ANGEL DE CRUZ DIAZ

Inspector Jefe del CNP
Doctor en Historia Contemporánea

LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA: ORGANIZACION

La República Federal Alemana (RFA) es una Federación de 16 Estados cada uno de los cuales es responsable de sus asuntos internos. De acuerdo con esta máxima derivada de su propia Constitución los asuntos policiales son tratados individualmente. Cada Estado tiene un Ministro de Interior, a excepción de los Estados Federales de Berlín, Hamburgo y Bremen que la responsabilidad la asume el Senador de Interior. Estas Autoridades son los responsables máximos de la Policía en su Estado respectivo. El Gobierno Federal, no obstante, asume la responsabilidad de la política general del país y de la cual emanan las políticas de los Estados o Länders.

El Ministro Federal del Interior es responsable de:

- Policía de Ferrocarriles.
- Policía Federal de Fronteras.
- Oficina Federal de Investigación Criminal.
- Oficiales Parlamento Federal.

La Policía de Ferrocarriles se halla organizada para los asuntos policiales que se generan en la propia red de ferrocarriles alemanes, siendo su relevancia muy escasa dentro de la estructura organizativa general policial.

La Policía Federal de Fronteras se encuentra asimismo organizada mediante un status paramilitar y es responsable básicamente de la seguridad de las fronteras en términos generales. Esta policía posee una jurisdicción normal dentro de los 30 kilómetros de franja fronteriza, caso de frontera terrestre, y su misión consiste en la prevención y control de personas que las crucen sin la debida autorización o sin los requisitos legales correspondientes. Además dispone de unos Grupos Especiales de Intervención que pueden actuar interestatalmente o incluso fuera del país, a requerimiento del Ministro Federal del Interior. Es el denominado

GSG 9. El Ministro Federal del Interior puede también determinar en qué momento de crisis nacional, disturbios o catástrofes pueden actuar las fuerzas de la Policía de Fronteras.

La Oficina Federal de Investigación Criminal tiene como función principal y primaria:

- a) La recogida, evaluación y distribución de información entre las distintas Oficinas de Investigación Criminal de las policías de los 16 Länders o Estados, actuando por tanto como Oficina Central de archivos criminales.
- b) La responsabilidad de la investigación de la delincuencia internacional, particularmente la relacionada con armas, drogas, moneda, etc., así como los denominados crímenes políticos (terrorismo), espionaje y los ataques contra el Gobierno Federal.
- c) Asume igualmente la protección del Gobierno Federal, así como la de los diplomáticos extranjeros, y visitantes de Estado.
- d) Puede también investigar otras materias internas de cada Estado a requerimiento de la autoridad competente estatal o por instrucciones del Ministerio Federal del Interior.

Aunque cada Estado, individualmente, es responsable de sus asuntos internos e independiente del Gobierno Federal, el Ministro Federal del Interior puede, en casos de emergencia o de crisis, asumir el control de la policía en uno o más Estados y ordenar a la policía de uno o más de los otros Estados a asistir al Estado afectado directamente por la aludida crisis.

Las regulaciones de control de este tipo de acciones y aquellas que controlan las actividades de la Policía Federal de Fronteras y de la Oficina Federal de Investigación Criminal son muy estrictas.

Dentro de cada Estado, el Ministro del Interior actúa como máxima autoridad policial y prepara los borradores de las leyes que hayan de regular todas las materias relativas a la seguridad interna y al orden público por medio de un gabinete policial.

Responden directamente en cada Estado a su Ministro de Interior los siguientes Departamentos:

- La Policía para emergencias (unidades de reserva).
- La Escuela de Alto entrenamiento policial.
- La Escuela de Formación de Policía Criminal.
- El Departamento de Reclutamiento de Policía.

- El Departamento de comunicaciones policiales.
- Oficina de Investigación Criminal.

Para el resto de las materias policiales los Jefes de Policía responden al Ministro a través de sus respectivos Presidentes de Gobiernos Federales.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA: FUNCIONES

En la RFA la función policial se halla determinada por la Constitución.

El país se halla organizado como sistema federal. Como cuestión de principio la seguridad interna es responsabilidad de cada uno de los 16 Estados Federales, excepto en determinadas áreas en las que la responsabilidad recae en la Federación. Estas responsabilidades federales son asumidas plena y fundamentalmente por la Oficina de la Policía Criminal Federal y por la Guardia Federal de Fronteras.

Consecuencia de lo anterior es la conjunción y desarrollo de las responsabilidades en el campo de la seguridad interna entre la Federación y los Estados, y esto no es óbice para que existan principios uniformes en materias tales como organización, equipamiento, respuestas en las acciones, y entrenamiento de todas las agencias de seguridad. Estos principios se han desarrollado a instancias del "Programa de la Seguridad interna de la RFA", adoptado por la Conferencia Permanente de Ministros de Interior Federales y Estatales, de febrero de 1974.

Existen agencias de seguridad en cada uno de los 16 Estados y en la Federación, habiéndose creado una Academia de Dirección Policial común para todas ellas.

El control de las Agencias de Seguridad de la Federación recae en el Ministro Federal del Interior, el cual según la Constitución no tiene facultades para establecer directrices de ningún tipo a los distintos ministros estatales de interior. No obstante, la misma Constitución contempla la asistencia mutua en asuntos oficiales. A nivel Federal existen los siguientes servicios:

- a) Oficina de la Policía Criminal Federal (BKA). Esta oficina (BKA) actúa como centro de información y comunicación de todas las fuerzas policiales alemanas en el campo del control del crimen. El énfasis de su trabajo se halla en la asistencia que presta a las fuerzas estatales a través de determinadas responsabilidades como Agencia Central. Fundamentalmente se encarga de:

municaciones po-

Criminal.

as policiales los
Ministro a través
tes de Gobiernos

TRATIVA:

al se halla deter-

o como sistema
cipio la seguridad
cada uno de los
en determinadas
bilidad recae en
ilidades federales
mentalmente por
nal Federal y por
s.

es la conjunción
abilidades en el
ntre la Federación
órbice para que
n materias tales
ento, respuestas
nto de todas las
rincipios se han
Programa de la
adoptado por la
nistros de Interior
ro de 1974.

ad en cada uno
ción, habiéndose
cción Policial

de Seguridad de
stro Federal del
stitución no tiene
ctrices de ningún
tales de interior.
ción contempla
oficiales. A nivel
servicios:

riminal Federal
a como centro
ón de todas las
n el campo del
e su trabajo se
a a las fuerzas
adas responsa-
al. Fundamen-

- Analiza y archiva la información.
- Asume el desarrollo de las ciencias forenses así como los trabajos en el campo de la identificación.
- Centraliza la red informática policial compartida entre la Federación y los Estados.
- Elabora las estadísticas criminales, analizándolas.
- Apoyo a las fuerzas estatales en trabajos de prevención.
- Programa e imparte cursos avanzados de entrenamiento.
- Asume las competencias, como Oficina Nacional Central, de Interpol.
- Asume las jurisdicciones especiales siguientes:
 - Narcóticos.
 - Falsificación de moneda.
 - Delitos relacionados con armas y explosivos. En esta ocasión, y cuando hay conexiones internacionales, el trabajo es desarrollado en colaboración de colegas extranjeros.
 - Ofensas con motivación política contra el Presidente federal, o del Tribunal Federal Constitucional, o invitados del Estado o miembros de misiones diplomáticas o acciones que atenten contra la vida o integridad física de cualquiera de las personas anteriormente citadas.
 - Protección de personalidades.
- Jurisdicciones delegadas (mediante requerimiento u orden) en casos de:
 - Crímenes capitales.
 - Delitos contra la propiedad.
 - Delitos económicos.
 - Supresión del terrorismo.
 - Seguridad del Estado.

b) Guardia Federal de Fronteras. Asume las siguientes competencias:

- Control de las fronteras federales, y su tráfico.
- Apoyo a las fuerzas policiales estatales.
- Despliegue en situaciones de emergencia interior.

La División de Asuntos de la Policía (División P) se divide en tres subdivisiones (PI, PII y PIII).

La Subdivisión PI (Policía de Asuntos Especiales) es responsable de supervisar la Agencia de la Policía Criminal Federal, el contraterrorismo, la seguridad aérea y el Servicio de Control de la Policía de Fronteras (GSE).

La Subdivisión PII (Policía de Asuntos Generales; asuntos generales en la BGS) es res-

ponsable de los asuntos básicos de la Guardia Federal de Fronteras. Asume la coordinación de las condiciones administrativas y financieras, el empleo y entrenamiento de la BGS. También asume la formación.

La Subdivisión PII ejerce un control sobre las agencias y oficinas de la Guardia Federal de Fronteras.

La Subdivisión PIII es responsable de la supervisión y control de las organizaciones de la Guardia Federal de Fronteras (BGS), así como el entrenamiento básico y avanzado de su personal.

Agencias de nivel intermedio de la Guardia Federal de Fronteras son:

- Los comandos de la Guardia Federal de Fronteras. Se establecen los siguientes comandos para controlar las Unidades de la Guardia Federal de Fronteras:
 - Comando de Guardia-Costas en Bad Bramstedt.
 - Comando Norte de Guardia Federal de Fronteras en Hannover.
 - Comando Oeste de Guardia Federal de Fronteras en Bonn.
 - Comando Oeste de Guardia Federal de Fronteras en Kassel.
 - Comando Sur de Guardia Federal de Fronteras en Munich.

- Las Administraciones de la Guardia Federal de Fronteras. Coexisten en cada uno de los Estados Regionales. Su responsabilidad es el control de los asuntos de tipo administrativo (Jefatura).

- El Directorio de la Policía de la Guardia Federal de Fronteras. Es un servicio de control en el cruce de las fronteras. Ejerce sus funciones en ocho puestos de la frontera. Cada uno de ellos constituir como oficinas de la Guardia Federal de Fronteras (BGS).

- La Escuela de la Guardia Federal de Fronteras. Se halla estructurado en nueve secciones:

- Jefatura y operaciones.
- Asuntos legales y administrativos.
- Enseñanza.
- Política educativa y psicológica.
- Atletismo.
- Educación viaria (tráfico).
- Telecomunicaciones.
- Armamento.
- Servicio técnico y servicios de apoyo.

Las Jefaturas de la Guardia Federal de Fronteras están organizadas en Unidades de Operación. Se distribuyen por todo el territorio y como sigue:

EL MODELO POLICIAL ALEMAN

MIGUEL ANGEL DE CRUZ DIAZ

Inspector Jefe del CNP
Doctor en Historia Contemporánea

LA REPUBLICA FEDERAL ALEMANA: ORGANIZACION

La República Federal Alemana (RFA) es una Federación de 16 Estados cada uno de los cuales es responsable de sus asuntos internos. De acuerdo con esta máxima derivada de su propia Constitución los asuntos policiales son tratados individualmente. Cada Estado tiene un Ministro de Interior, a excepción de los Estados Federales de Berlín, Hamburgo y Bremen que la responsabilidad la asume el Senador de Interior. Estas Autoridades son los responsables máximos de la Policía en su Estado respectivo. El Gobierno Federal, no obstante, asume la responsabilidad de la política general del país y de la cual emanan las políticas de los Estados o Länders.

El Ministro Federal del Interior es responsable de:

- Policía de Ferrocarriles.
- Policía Federal de Fronteras.
- Oficina Federal de Investigación Criminal.
- Oficiales Parlamento Federal.

La Policía de Ferrocarriles se halla organizada para los asuntos policiales que se generan en la propia red de ferrocarriles alemanes, siendo su relevancia muy escasa dentro de la estructura organizativa general policial.

La Policía Federal de Fronteras se encuentra asimismo organizada mediante un status paramilitar y es responsable básicamente de la seguridad de las fronteras en términos generales. Esta policía posee una jurisdicción normal dentro de los 30 kilómetros de franja fronteriza, caso de frontera terrestre, y su misión consiste en la prevención y control de personas que las crucen sin la debida autorización o sin los requisitos legales correspondientes. Además dispone de unos Grupos Especiales de Intervención que pueden actuar interestatalmente o incluso fuera del país, a requerimiento del Ministro Federal del Interior. Es el denominado

GSG 9. El Ministro Federal del Interior puede también determinar en qué momento de crisis nacional, disturbios o catástrofes pueden actuar las fuerzas de la Policía de Fronteras.

La Oficina Federal de Investigación Criminal tiene como función principal y primaria:

- a) La recogida, evaluación y distribución de información entre las distintas Oficinas de Investigación Criminal de las policías de los 16 Lánders o Estados, actuando por tanto como Oficina Central de archivos criminales.
- b) La responsabilidad de la investigación de la delincuencia internacional, particularmente la relacionada con armas, drogas, moneda, etc., así como los denominados crímenes políticos (terrorismo), espionaje y los ataques contra el Gobierno Federal.
- c) Asume igualmente la protección del Gobierno Federal, así como la de los diplomáticos extranjeros, y visitantes de Estado.
- d) Puede también investigar otras materias internas de cada Estado a requerimiento de la autoridad competente estatal o por instrucciones del Ministerio Federal del Interior.

Aunque cada Estado, individualmente, es responsable de sus asuntos internos e independiente del Gobierno Federal, el Ministro Federal del Interior puede, en casos de emergencia o de crisis, asumir el control de la policía en uno o más Estados y ordenar a la policía de uno o más de los otros Estados a asistir al Estado afectado directamente por la aludida crisis.

Las regulaciones de control de este tipo de acciones y aquellas que controlan las actividades de la Policía Federal de Fronteras y de la Oficina Federal de Investigación Criminal son muy estrictas.

Dentro de cada Estado, el Ministro del Interior actúa como máxima autoridad policial y prepara los borradores de las leyes que hayan de regular todas las materias relativas a la seguridad interna y al orden público por medio de un gabinete policial.

Responden directamente en cada Estado a su Ministro de Interior los siguientes Departamentos:

- La Policía para emergencias (unidades de reserva).
- La Escuela de Alto entrenamiento policial.
- La Escuela de Formación de Policía Criminal.
- El Departamento de Reclutamiento de Policía.

- El Departamento de comunicaciones policiales.
- Oficina de Investigación Criminal.

Para el resto de las materias policiales los Jefes de Policía responden al Ministro a través de sus respectivos Presidentes de Gobiernos Federales.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA: FUNCIONES

En la RFA la función policial se halla determinada por la Constitución.

El país se halla organizado como sistema federal. Como cuestión de principio la seguridad interna es responsabilidad de cada uno de los 16 Estados Federales, excepto en determinadas áreas en las que la responsabilidad recae en la Federación. Estas responsabilidades federales son asumidas plena y fundamentalmente por la Oficina de la Policía Criminal Federal y por la Guardia Federal de Fronteras.

Consecuencia de lo anterior es la conjunción y desarrollo de las responsabilidades en el campo de la seguridad interna entre la Federación y los Estados, y esto no es óbice para que existan principios uniformes en materias tales como organización, equipamiento, respuestas en las acciones, y entrenamiento de todas las agencias de seguridad. Estos principios se han desarrollado a instancias del "Programa de la Seguridad interna de la RFA", adoptado por la Conferencia Permanente de Ministros de Interior Federales y Estatales, de febrero de 1974.

Existen agencias de seguridad en cada uno de los 16 Estados y en la Federación, habiéndose creado una Academia de Dirección Policial común para todas ellas.

El control de las Agencias de Seguridad de la Federación recae en el Ministro Federal del Interior, el cual según la Constitución no tiene facultades para establecer directrices de ningún tipo a los distintos ministros estatales de interior. No obstante, la misma Constitución contempla la asistencia mutua en asuntos oficiales. A nivel Federal existen los siguientes servicios:

- a) Oficina de la Policía Criminal Federal (BKA). Esta oficina (BKA) actúa como centro de información y comunicación de todas las fuerzas policiales alemanas en el campo del control del crimen. El énfasis de su trabajo se halla en la asistencia que presta a las fuerzas estatales a través de determinadas responsabilidades como Agencia Central. Fundamentalmente se encarga de:

- Analiza y archiva la información.
- Asume el desarrollo de las ciencias forenses así como los trabajos en el campo de la identificación.
- Centraliza la red informática policial compartida entre la Federación y los Estados.
- Elabora las estadísticas criminales, analizándolas.
- Apoyo a las fuerzas estatales en trabajos de prevención.
- Programa e imparte cursos avanzados de entrenamiento.
- Asume las competencias, como Oficina Nacional Central, de Interpol.
- Asume las jurisdicciones especiales siguientes:
 - Narcóticos.
 - Falsificación de moneda.
 - Delitos relacionados con armas y explosivos. En esta ocasión, y cuando hay conexiones internacionales, el trabajo es desarrollado en colaboración de colegas extranjeros.
 - Ofensas con motivación política contra el Presidente federal, o del Tribunal Federal Constitucional, o invitados del Estado o miembros de misiones diplomáticas o acciones que atenten contra la vida o integridad física de cualquiera de las personas anteriormente citadas.
 - Protección de personalidades.
- Jurisdicciones delegadas (mediante requerimiento u orden) en casos de:
 - Crímenes capitales.
 - Delitos contra la propiedad.
 - Delitos económicos.
 - Supresión del terrorismo.
 - Seguridad del Estado.

b) Guardia Federal de Fronteras. Asume las siguientes competencias:

- Control de las fronteras federales, y su tráfico.
- Apoyo a las fuerzas policiales estatales.
- Despliegue en situaciones de emergencia interior.

La División de Asuntos de la Policía (División P) se divide en tres subdivisiones (PI, PII y PIII).

La Subdivisión PI (Policía de Asuntos Especiales) es responsable de supervisar la Agencia de la Policía Criminal Federal, el contraterrorismo, la seguridad aérea y el Servicio de Control de la Policía de Fronteras (GSE).

La Subdivisión PII (Policía de Asuntos Generales, asuntos generales en la BGS) es res-

ponsable de los asuntos básicos de la Guardia Federal de Fronteras. Asume la organización, condiciones administrativas y fiscales... para el empleo y entrenamiento de la BGS. También asume la formación.

La Subdivisión PII ejerce un control sobre las agencias y oficinas de la Guardia Federal de Fronteras.

La Subdivisión PIII es responsable del mando y control de las organizaciones y unidades del BGS, así como el entrenamiento básico y más avanzado de su personal.

Agencias de nivel intermedio de la Guardia Federal de Fronteras son:

- Los comandos de la Guardia de Fronteras. Se establecen los siguientes con el objetivo de controlar las Unidades de la Guardia de Fronteras:
 - Comando de Guarda-Costas de Fronteras en Bad Bramstedt.
 - Comando Norte de Guarda de Fronteras en Hannover.
 - Comando Oeste de Guarda de Fronteras en Bonn.
 - Comando Oeste de Guarda de Fronteras en Kassel.
 - Comando Sur de Guarda de Fronteras en Munich.
- Las Administraciones de la Guardia de Fronteras. Coexisten en cada Jefatura Regional. Su responsabilidad son los asuntos de tipo administrativo de la región (Jefatura).
- El Directorio de la Policía de Fronteras. Es un servicio de control en puntos de cruce de las fronteras. Ejerce dicho control en ocho puestos de la frontera. Vienen a constituir como oficinas de campo del BGS.
- La Escuela de la Guardia de Fronteras. Se halla estructurado en nueve secciones:
 - Jefatura y operaciones.
 - Asuntos legales y administración.
 - Enseñanza.
 - Política educativa y psicología.
 - Atletismo.
 - Educación viaria (tráfico).
 - Telecomunicaciones.
 - Armamento.
 - Servicio técnico y servicio médico.

Las Jefaturas de la Guardia de Fronteras están organizadas en Unidades de apoyo y operativas. Se distribuyen por todo el país tal y como sigue:

UNIDADES	COSTA	NORTE	OESTE	CENTRO	SUR
Batallón de Operaciones	3	6	1	5	6
Batallón de Entrenamiento (básico)	1	1	—	1	1
Batallón de Entrenamiento (avanzado)	1	1	—	1	1
Combinados Entrenamiento-Operativos	—	—	1	—	—
Batallón Ingenieros	—	1	1	—	1
Compañía Ingenieros	1	—	—	—	—
Batallón de señales	—	—	1	—	—
Compañías de señales	1	1	—	1	1
ADICIONALES					
BGS del mar	1	—	—	—	—
Grupo aéreo	—	—	1	—	—
Escuadrones aéreos	1	1	—	1	1
GSG 9	—	—	1	—	—

c) Oficiales policiales asignados a la administración del Parlamento Federal. Con las siguientes competencias:

- Protección del Parlamento.

d) Oficiales Federales de Ferrocarriles y Rama de Investigación de los Ferrocarriles Federales. Ejerce las actividades policiales relacionadas con el sistema alemán de ferrocarriles, restringidas geográfica y jurisdiccionalmente a la red.

Bajo la jurisdicción del Ministro Federal de Finanzas existe la rama de investigación de Aduanas y los oficiales de Aduanas.

A nivel de Estados Federados el criterio general de sus estructuras administrativas, en sus respectivos Ministerios de Interior, es básicamente uniforme en todos ellos.

La estructura se contempla a dos niveles distintos:

a) Directorios Policiales/Departamento Policial (nivel inferior de integración).

Características:

- Tanto el departamento uniformado como el de investigación (detectives) poseen un jefe común.
- Constituye la unidad administrativa policial implantada en poblaciones de rango inferior (pequeñas poblaciones en Alemania) de unos 300.000 individuos en ciudades.
- Su radio de acción es de 30 kilómetros (aéreas rurales).
- Estos Directorios Policiales se encuentran subdivididos en:

Uniformados:

- Inspección de la rama uniformada
- Comisaría de Policía.

Detectives:

- Escuadrón de detectives.
- Estación de detectives.

b) Oficina de administración de distritos/Departamento policial de distritos (nivel superior de integración).

Características:

- Estos departamentos encuadran a varios Directorios Policiales/Departamentos Policiales.
- Asumen la organización de departamentos especiales, tales como:
 - Laboratorio de Ciencia Forense.
 - Unidades Especiales Operativas (de intervención).
 - Supresión de delitos comerciales (económicos).
 - Responsable de las estaciones de Policía de Tráfico.

Como normal general la organización policial en cada Estado Federal incluye básicamente:

- Una rama uniformada que fundamentalmente la integran:
 - a) Policía para emergencias (unidades de intervención). Es utilizada en respuestas policiales determinadas como control de manifestaciones, calamidades, etc.
 - b) Policía Naval (ríos, puertos y costas).

- Una rama de detectives, integrada básicamente por la Oficina de Policía Criminal Estatal. Esta oficina supervisa el control de las actividades de control criminal. Asume la responsabilidad en materia de enseñanza avanzada y especial. Asigna los casos y coordina las investigaciones interjurisdiccionales.

Coexisten dos jurisdicciones de actuación:

a) Jurisdicciones especiales:

- Narcóticos.
- Falsificación de moneda.
- Tráfico de armas, delitos con explosivos.
- Delitos contra la seguridad del Estado (alta traición, terrorismo...).

b) Jurisdicción subsidiaria.

- A requerimiento del Ministro del Interior, del sistema judicial, por designación de la Oficina Federal de Policía Criminal o por ellas mismas en asuntos criminales en los que estén afectados diversas jurisdicciones geográficas.

c) Otras funciones:

- Funciones de información criminal.
- Organismo central para la preparación de estadísticas criminales.
- Servicios centrales de Ciencia Forense, e identificación.
- Centro de control para operaciones policiales a gran escala.
- Agencia central para asesoramiento y consejo ciudadano.

Tomando como ejemplo el Estado Federal de Hessen su estructura policial sería la siguiente:

- Una organización general de gestión económica y administrativa.
- Oficina de Policía Criminal estatal (BKA).
- Un centro de transmisiones.
- Una Policía de Emergencias.
- Una Policía Naval (o acuática).
- Una Escuela Superior de Administración (universitaria y civil).
- Una Escuela de Policía.
- Departamento/s Policial/es.
- Directorio/s Policial/es.

En términos generales podemos afirmar que el campo de trabajo y respuesta policial se encamina fundamentalmente al control del crimen, en cooperación con la Oficina de la Policía Criminal Federal, así como en la salvaguardia y regulación del tráfico rodado. También coexisten responsabilidades en cuanto al mantenimiento del control en materia de seguridad interna durante acontecimientos que tiendan a concentrar gran cantidad de personas, o provocar desastres, así como la defensa de la libertad y la democracia contra un peligro inminente a nivel federal o estatal. En este último caso los Estados pueden requerir la asistencia de la Guardia Federal de Fronteras, la cual puede enviar unidades especiales, con equipos especiales, para ayudar a las fuerzas policiales estatales de emergencia.

En términos mucho más específicos la rama uniformada asume plenamente las siguientes competencias:

- a) Investigación de la criminalidad a pequeña y mediana escala, es decir, los delitos considerados de menor incidencia.
- b) Persecución de las infracciones de tráfico.

A la rama de detectives le compete como única y exclusiva competencia:

La investigación del crimen organizado y de alto nivel.

La estructura jerárquica de rangos, al igual que la cuestión de salarios y condiciones generales de toda la policía alemana, se halla regulada por una Ley Civil general.

No existen grados básicos. Dichos grados se encuentran divididos en:

- Servicio Medio.
- Servicio Superior.
- Servicio Elevado.

El Servicio Medio comprende ocho rangos, desde alumnos hasta la categoría de sargentos.

El Servicio Superior comprende tres grados de Inspector, incluido el de Inspector-Jefe.

El Servicio Elevado incluye todos los rangos de Comisario hacia arriba.

La Policía Criminal y la Policía Uniformada siguen cadenas de mando separadas hasta el rango de Inspector de Policía, sin incluir esta categoría. Estas dos ramas policiales actúan virtualmente como dos organizaciones separadas.

ACTIVIDADES DE GESTION: RECLUTAMIENTO Y PROMOCION

La edad de ingreso en la policía alemana, Escala Básica para entendernos, generalmente se produce entre los 17 y 26 años. El curso de formación inicial dura un año normalmente, aunque se reduce a seis meses para quienes estén en posesión de BUP. Aproximadamente una tercera parte del curso consiste en entrenamiento profesional, otra tercera en teoría, especialmente leyes, y una tercera en Educación General incluido alemán, inglés, matemáticas, historia y geografía económica. Superado un examen al final del curso aludido, los aprobados se integrarán en la denominada Policía de Emergencia, en donde todos los aspectos del curso inicial serán desarrollados. Esta Policía de Emergencia es esencialmente una unidad de entrenamiento, pero se despliegan en operaciones cuando concurren visitas de Estado, festivales, manifestaciones, catástrofes... En este segundo período los alumnos pasarán un año de docencia profesional, excepto los poseedores de BUP (su equivalente en alemán) en cuyo caso el período será reducido a seis meses.

Posteriormente los alumnos realizarán un curso de seis meses de preparación para un primer examen profesional. Superado éste, los alumnos comienzan el trabajo policial habitual. Después de un año de trabajo práctico satisfactorio, el policía, si tiene menos de 30 años y es poseedor de unas cualificaciones adecuadas (BUP, o equivalente que ha debido ser obtenido durante su período inicial de entrenamiento), puede ser aceptado como candidato para el Servicio Superior. En este caso el alumno-policia pasa un período de entrenamiento que dura tres años parcialmente con estudios teóricos en la Escuela de Policía Estatal Superior o en el Instituto de Administración Pública, complementados con trabajos profesionales de índole práctica. Al finalizar este período tiene que superar un segundo examen profesional obteniendo entonces el rango de Inspector (Servicio Superior).

De todo lo anterior se deduce que un alumno con la titulación de BUP o equivalente puede llegar al rango de Inspector en no menos de seis años y medio y en algunos casos siete y medio. Como puede igualmente observarse, el entrenamiento y el desarrollo de la carrera policial en la policía alemana es básicamente unitaria. En algunos Estados se ha experimentado con una promoción acelerada hasta el grado

de inspector en la rama de Policía Criminal, pero en general puede estimarse que no se produce entrada directa al Servicio Superior. La llave de promoción del Servicio Superior hacia el Servicio Elevado es la Academia de Dirección de la Policía, que se encuentra en las afueras de Münster en el Estado de North Rhine/ Westphalia o Polizei Führungsakademie.

El Acuerdo de Unificación de Entrenamiento de Candidatos para puestos elevados en el servicio de la policía en la Academia de Dirección de la Policía, suscrito entre el Gobierno Federal y todos los Estados en 1972, constituye el instrumento que faculta a la Academia de Dirección de la Policía para organizar un entrenamiento y desarrollo común para la Federación y los Estados. El entrenamiento y desarrollo de la Academia está bajo la supervisión del Ministro del Interior Federal y los Ministros Estatales que ejercen sus funciones bajo un equipo especial denominado "El Curatorium".

Las oficinas centrales de la Academia tratan todos los aspectos de los sistemas de organización y administración, existiendo departamentos para cada una de las siguientes áreas:

- Dirección.
- Operaciones tácticas.
- Tráfico.
- Investigación Criminal/Criminología e Investigación.
- Leyes.
- Ciencias Sociales.
- Equipos Técnicos Policiales e Investigación relativa a los mismos.

El Curatorium nombra a los responsables de estos Departamentos y su personal de enseñanza.

El objeto del entrenamiento y formación para los candidatos para el Servicio Elevado es el de capacitarles para dirigir los puestos más importantes, administrar y dirigir las grandes unidades y las operaciones policiales, así como cubrir los puestos de responsabilidad en Oficinas Centrales Policiales tanto de carácter Estatal como Federal así como tomar parte activa en los entrenamientos y enseñanzas avanzadas a los oficiales de policía. El curso está abierto a los oficiales de policía. El curso está abierto a los oficiales de policía tanto a los uniformados como de Policía Criminal y tanto de las organizaciones federales como estatales. Los candidatos deben tener el rango de Inspectores Jefes o Inspectores con al menos dos años de servicio en su rango. No deben poseer más de 35 años de edad. Deben haber superado el

segundo examen profesional y demostrar asimismo una aptitud profesional adecuada en términos de personalidad y capacidad para el cargo.

Estos estudios, encaminados a la obtención de la categoría de Servicios Elevados, se imparten en dos cursos:

- a) El curso principal dura dos años divididos en dos partes de un año de duración cada uno. La formación del primer año se lleva a cabo por la organización policial de la que forma parte y el segundo año en la Academia.

Los miembros de la Policía Uniformada y Criminal realizan sus estudios conjuntamente en todas las materias programadas, basadas en una rigurosa interdisciplinaridad, excepto en los temas específicos de Investigación Criminal o Tráfico que serán impartidos a Inspectores o uniformados indistintamente.

- b) El segundo curso en la Academia dura seis meses y es realizado por aquellos oficiales que además de las cualificaciones normales requeridas para el curso principal se hallan graduados por alguna Universidad o Instituto y han pasado el Segundo Examen Estatal.

Se estudian materia de Dirección, Criminología, Investigación, etc. De donde se deduce que los universitarios no hacen el curso principal. Además en este segundo curso no hay examen.

ASOCIACIONES PROFESIONALES

Coexisten múltiples y diversos sindicatos reconocidos por su Constitución.

La BDK (Bund deutscher Kriminalbeamter) reagrupa a los agentes de la Policía Criminal exclusivamente.

La GDP agrupa a los policías que ejercen funciones de tipo administrativo. Pertenecen asimismo a la Federación de Sindicatos obreros alemanes.

La DPG representa a todo el personal policial en el seno de la Confederación de funcionarios alemanes.

La BGV reagrupa exclusivamente a los policías de la Guardia de Fronteras en el seno de la Confederación de funcionarios alemanes.

En relación al derecho de manifestación se halla reconocido sin limitación por ley, si bien no tienen reconocido el derecho de huelga.

EL MODELO POLICIAL DE LOS PAISES DEL BENELUX

MANUEL NIETO RODRIGUEZ

Teniente Coronel de la Guardia Civil (DEMI)

INTRODUCCION

Desde la perspectiva con que se enfoca el presente trabajo, en el contexto general temático contemplado en esta ocasión por esta publicación, es indudable que el estudio de las policías de los países del BENELUX (1) reviste una importancia y significación especiales.

En primer lugar, Bélgica, Holanda y Luxemburgo son países pioneros de la idea de una Europa unida y que han estado siempre presentes en los sucesivos hitos que han jalonado históricamente el largo y difícil proceso de la integración comunitaria (2).

Actualmente, la Unión Europea constituye un estadio más, sin duda importante, pero no el último, en la construcción de una Europa unida en muchos aspectos y entre ellos el de la seguridad. No en vano, el tercer pilar del Tratado de Maastricht descansa en la cooperación intergubernamental en los ámbitos de justicia e interior, que ha de desembocar en la creación de un espacio policial europeo cuya última materialización jurídico-formal es la creación de EUROPOL (3).

Pues bien —y lo siguiente constituye el segundo argumento del aserto inicial—, también los países del BENELUX han sido decididos impulsores y participantes en todas las instancias de cooperación policial interestatales en los campos de circulación de personas y mercancías, aduanas, lucha contra la delincuencia organizada, narcotráfico y terrorismo (4).

Por último, en estos tres países se dan unos presupuestos básicos que, teóricamente al menos, constituyen posibles factores de homogeneización policial, lo cual justifica en el plano formal el análisis conjunto de las instituciones policiales actualmente vigentes en ellos. Se trata de países vecinos, de poca extensión pero con gran densidad de población

y con una privilegiada situación geográfica al estar situados en el corazón de Europa Occidental.

Sus instituciones políticas son similares, producto y herencia de un proceso histórico en gran parte común. La organización judicial es análoga, apoyada en la raíz común del Derecho Romano. Y por último son naciones de gran desarrollo industrial y económico, renta per cápita elevada e importantísima red de comunicaciones.

Antes de presentar los Cuerpos de Policía del Benelux, conviene recalcar una precisión respecto al título del trabajo. Aunque se habla de "modelo policial", debemos anticipar que, en puridad, no puede hablarse de la existencia de un modelo común a los tres países, a pesar de que, como se ha visto, concurren suficientes factores homogeneizadores en este sentido.

No obstante, como luego podrá apreciarse, los procesos reorganizativos emprendidos recientemente en los respectivos modelos nacionales, los cuales están basados en la pluralidad policial imperante en Europa, permiten atisbar una voluntad de convergencia, siquiera en el plano material, hacia criterios de coordinación, homologación y estandarización absolutamente necesarios de cara a la integración en el futuro espacio policial europeo.

LA INSTITUCIÓN POLICIAL EN BELGICA

Bélgica, situada entre Francia, Luxemburgo, Alemania y los Países Bajos, tiene una superficie de 30.518 km² y cuenta con unos 10 millones de habitantes. La densidad policial es de un funcionario por 280 habitantes.

Desde 1630 es una Monarquía constitucional hereditaria, con un Parlamento bicameral. El poder ejecutivo lo ostenta el Rey y los ministros federales. Como estado independiente, Bélgica nació a raíz de la Revolución de 1830 que provocó la escisión del reino de los Países Bajos y que reunía, desde el Congreso de Viena de 1815, a las provincias belgas y holandesas en un único Estado.

Este país constituye el lugar de ubicación de gran número de instituciones internacionales: OTAN, SHAPE, Consejo y Comisión de la Unión Europea y la Comisión del Parlamento Europeo. La capital, Bruselas, alberga además la sede de más de 850 organizaciones internacionales no gubernamentales (ONG,s) y es el segundo

centro estratégico de multinacionales después de Nueva York.

A pesar de lo exiguo de su territorio, en Bélgica se hablan tres lenguas (francés, holandés y alemán) y existen, por consiguiente, tres culturas. Sucesivas reformas constitucionales han llevado en 1993 a una estructura federal que descansa en 3 comunidades y 3 regiones (5). Cada Región tiene un Consejo (verdadera Asamblea Parlamentaria) y un Gobierno regional.

El país se divide en 9 provincias que funcionan con autonomía en lo que se refiere a sus propios intereses y poseen una Asamblea representativa. Por último, cuenta con 589 municipios con gran tradición autonómica. El espíritu de autonomía municipal —legado de un pasado milenar— es innato en la mayor parte de los belgas.

En Bélgica existen tres Cuerpos policiales: Policía Municipal, Gendarmería Belga y Policía Judicial. Los dos últimos tienen estructuras nacionales y/o regionales. El primero sólo ejerce sus competencias en el término municipal, salvo si existe un acuerdo previo de cooperación policial entre varios municipios (6).

Al lado de estos tres Cuerpos gravitan cerca de cincuenta servicios encargados de misiones específicas y que disponen por ello de competencias policiales restringidas: Servicio de Investigación del Comité Superior de Control, Policía de Ferrocarriles, Policía de Navegación Aérea, Policía Marítima e Inspección Especial de Impuestos.

Nos detendremos con más detalle en los tres principales Cuerpos policiales.

LA POLICIA LOCAL

La existencia de esta Policía se remonta, como la Gendarmería, a la época de la ocupación francesa (1789-1830). Se rige por la Ley Municipal de 1836, que sufrió importantes modificaciones en 1986 en cuanto a su estatuto y organización.

Actualmente existen 589 Cuerpos de Policía Local, con un total de 18.000 hombres y mujeres que cubren el conjunto del país. La formación de estos Cuerpos locales está asegurada por las Escuelas provinciales de Policía.

De acuerdo con el principio de la autonomía municipal, la Policía Local depende prioritariamente del nivel municipal (Burgomaestres, Colegio de Burgomaestres y Consejo Municipal) en lo que respecta a sus medios, gestión y misiones de policía administrativa. Por otra parte, el Ministerio del Interior es el administrador general de las Policías Locales y el encargado

de determinar los principios generales de los Estatutos, uniformidad y equipo, pudiendo también adoptar medidas tendentes a la colaboración entre los diferentes Cuerpos locales.

Dentro de cada término municipal ejercen misiones de policía administrativa (velar por el cumplimiento de leyes y reglamentos, orden público, prevención de infracciones, protección de personas y bienes, función asistencial); policía judicial, de tráfico, protección civil y relativas al control de entrada y estancia de los extranjeros.

LA GENDARMERIA BELGA

La Gendarmería Belga es la heredera de las instituciones creadas en 1795 cuando las tropas revolucionarias francesas ocuparon el país. Una ley de 1798 determinó su misión, estatuto militar y triple dependencia de los Ministerios de Defensa, Interior y Justicia. Fue mantenida durante la unión de Bélgica a los Países Bajos (1815-1830) y tras la independencia en 1830.

Su estatuto fue modificado en 1957 por una ley adaptada a su vez por otra de 18 de julio de 1991, que ha supuesto la desmilitarización de la Gendarmería que, desde entonces, sólo depende de los Ministerios de Justicia e Interior. Actualmente constituye un servicio de Policía general uniformada, de carácter civil, competente en todo el territorio belga y con más de 16.000 efectivos (hombres y mujeres).

Está organizada en 427 Brigadas, cada una de las cuales se extiende sobre uno o varios municipios. Las Brigadas están agrupadas en 26 Distritos. Un Distrito cuenta con 8 Brigadas por término medio. Además, de cada Comandante de Distrito depende una Brigada de Vigilancia e Investigación cuyos miembros actúan de paisano.

En el nivel superior al Distrito se sitúa el Grupo Territorial que reagrupa los Distritos de una misma provincia, así como una Unidad Provincial de Circulación y Tráfico. El Grupo Territorial de Brabante tiene a su cargo el Destacamento de Seguridad del Aeropuerto Nacional (Zaventem), mientras que el Grupo Territorial de Hainaut cuenta con el Destacamento de la Gendarmería del SHAPE (Cuartel General del Mando Aliado en Europa).

Por encima del escalón Regional se encuentra el Mando General de la Gendarmería, asistido por un Estado Mayor con 5 Divisiones. Del Comandante General depende una reserva,

la Legión Móvil, compuesta de dos escuadrones de caballería y el Escuadrón Especial de Intervención (ESI).

Existen además los siguientes Servicios y Centros dependientes del Mando General: Servicio Central de Investigación, Centro de Explotación y Telemática, Destacamento del Palacio Real, Centro Logístico, Servicio Médico, Centro de Documentación, Servicio de Reclutamiento y Selección, Servicio de Compras y Adquisiciones y Escuela Real de la Gendarmería.

Las misiones de la Gendarmería Belga están determinadas en una ley de 1992 de la Función de Policía, que constituye el marco jurídico general de todos los Cuerpos policiales belgas. A la Gendarmería le corresponden funciones de policía administrativa (orden público, prevención infracciones, velar cumplimiento leyes y reglamentos, circulación y tráfico interurbano y en autopistas, misiones asistenciales y de protección civil, etc.) y policía judicial, con las misiones preventivas, represivas y de investigación inherentes a las mismas (7).

También sus dependencias están reguladas por la Ley de Función de Policía de 5 de agosto de 1992. Actualmente, la Gendarmería Belga depende del Ministerio del Interior (en lo que concierne a su organización, instrucción, personal, orden interior y disciplina, material, uniformidad y equipo) y del de Justicia (respecto a sus misiones de policía judicial y policía de tribunales, vigilancia de prisiones y conducción de detenidos y extranjeros). Conjuntamente ambos Ministerios son competentes en todo proyecto de ley relativo a la Gendarmería y en todo proyecto de norma reglamentaria que afecte a sus competencias o relativo al presupuesto.

En cuanto al control de la Gendarmería, los Ministros de Interior y Justicia disponen de un Servicio dependiente del primero llamado Inspección General de la Gendarmería (IGGD), dirigido por un Teniente General del Cuerpo con el título de Inspector General, que además tiene un papel importante en la promoción de los oficiales.

Por último, unas breves referencias al personal de la Gendarmería —actualmente cuenta con 15.390 miembros de los que 600 son mujeres—. Este pertenece por un lado al Cuerpo operativo y de otra parte a los Cuerpos administrativo y logístico. También cuenta con personal civil auxiliar. El Cuerpo operativo está integrado por oficiales, suboficiales, brigadieres y gendarmes. Este personal operativo puede, conservando su carácter, servir en el Cuerpo administrativo o logístico.

LA POLICIA JUDICIAL

Fue creada por Ley de 7 de abril de 1919. Es un Cuerpo de policía competente en todo el territorio belga que ejerce su misión cerca de los Magistrados de los Tribunales de Justicia. Cuenta con unos 1.400 hombres y mujeres.

En el vértice de su organización se halla el Comisariado General de Policía Judicial, situado bajo la autoridad de los Procuradores Generales. A su frente se encuentra un Comisario General asistido por tres Comisarios Generales Adjuntos. Este servicio se compone de oficiales y agentes destacados en las Brigadas locales.

En un nivel inferior encontramos las Brigadas locales. Bélgica está dividida en 27 Distritos judiciales, de los cuales 22 son sedes de una Brigada local y 5 son atendidos por la Brigada de un Distrito vecino o disponen de una Antena, es decir, de un destacamento permanente de oficiales e inspectores de un Distrito vecino.

Por último, existe una Brigada Nacional (la 23 Brigada), ubicada en Bruselas y encargada de la represión de la criminalidad grave y del terrorismo, bajo la dirección de dos Magistrados nacionales y que está al mando de un Comisario General Adjunto.

Intimamente ligados a las Brigadas de policía judicial, de las que dependen, hay que destacar los laboratorios que se articulan en uno central, cinco regionales (en las sedes de los Tribunales de Apelación), dos locales y dos Antenas de laboratorios (uno por Brigada local o Antena) y el Servicio de Identificación Judicial (SIJ).

La Policía Judicial depende del Ministerio de Justicia (respecto al nombramiento de agentes judiciales y directivos del Comisariado General) y del Procurador General (encargado de la autoridad y vigilancia de los oficiales y agentes judiciales). Asimismo tiene también ciertas dependencias funcionales concretas del Procurador del Rey (dirección de las Brigadas locales y de Distrito), Jueces de Instrucción, Comité de Regulación y Comisario General de Delegaciones judiciales.

EL SERVICIO GENERAL DE APOYO POLICIAL (SGAP)

Este Servicio —creado en 1994— es una estructura de coordinación y apoyo general que agrupa una serie de órganos y servicios de asistencia y apoyo que antes estaban encuadrados en los diferentes Cuerpos de policía. El SGAP, bajo la dependencia de los Ministerios de Justicia e Interior, está dirigido por un Consejo de Administración y un Comité de Dirección

y tiene 4 Divisiones: De Apoyo operacional; Cooperación policial internacional (Interpol, SIRENE, SIS); Telemática y Apoyo político policial. En la División de Apoyo operacional se hallan encuadrados los Servicios y Unidades especializadas en la lucha contra el terrorismo (Grupo Interfuerzas Antiterrorista -GIA), así como contra la delincuencia especializada y el narcotráfico.

LA POLICIA DE LOS PAISES BAJOS

Holanda (Neederland o Países Bajos) tiene una superficie de 41.863 km² y 15 millones de habitantes, una densidad de 439 hab./km² y una renta per cápita de 13.752 dólares, que lo sitúa entre los países más desarrollados y de más alto nivel de vida basado en el confort.

Es una Monarquía constitucional hereditaria, correspondiendo el poder legislativo a los Estados Generales, el Parlamento bicameral. El poder ejecutivo pertenece al Monarca, al Consejo de Ministros y al Primer Ministro.

Hasta 1830 estuvo unido a Bélgica, quedando este año como estado independiente. El sistema político holandés se caracteriza (como el belga) por la descentralización, siguiendo una tradición histórica (8).

Dentro de los límites establecidos por la Ley Estatal, las Autoridades descentralizadas (provincias y municipios) (9) tienen competencia para fijar normas específicas de aplicación en su territorio, manteniendo el poder central el derecho de supervisión y control. Las Autoridades provinciales y municipales también tienen la misión de aplicar la legislación estatal en cooperación con el poder central.

La organización de la Policía en Holanda ha experimentado profundos cambios en los últimos años. Hasta 1988 el aparato policial estaba integrado por la Policía Local, la Policía Nacional (ambas de carácter civil) y la Real Maréchausée, cuerpo militar. Los municipios de más de 40.000 habitantes disponían de su propia policía local (148 cuerpos diferentes), mientras que los municipios menos importantes estaban cubiertos por la Policía Nacional. Existía también una diferencia a nivel de gestión: El Alcalde estaba a la cabeza de la Policía Local, mientras que la Policía Nacional estaba colocada bajo la autoridad directa del Ministro de Justicia.

En 1989 se integraron los dos Cuerpos de Policía (Policía Nacional y Policías Locales) en una sola organización llamada Policía Holandesa, dividida en 25 Cuerpos regionales y dotada de un Cuerpo de Servicios Nacionales

de Policía que agrupa varias divisiones de apoyo (similar al SGAP belga). Esta organización entró en vigor en enero de 1994, permaneciendo igual la Real Maréchausée.

LOS CUERPOS REGIONALES DE POLICIA

En Holanda existen actualmente 25 Cuerpos Regionales de Policía cuya importancia depende, entre otros aspectos, del número de habitantes de la región en cuestión, de las tasas de criminalidad y de la urbanización municipal. Cada Cuerpo está dividido en varios Distritos mandados por un Jefe de Distrito asistido por algunos funcionarios. En la mayoría de los casos, los Distritos están subdivididos en Unidades de Base.

El Director de cada Cuerpo Regional es el Alcalde del mayor municipio de la Región o del municipio sede del centro administrativo regional. La dirección operativa y la gestión cotidiana está confiada al Jefe regional. Las decisiones que afectan a las grandes líneas de gestión son adoptadas por la Cámara regional, compuesta por los Alcaldes de la Región y por el Procurador General.

A tenor del artículo 2 de la vigente Ley sobre la Policía, los Cuerpos Regionales tienen por misión, subordinados a la Autoridad competente y de acuerdo con las normas jurídicas en vigor, asegurar el mantenimiento efectivo del orden jurídico y proporcionar asistencia a las personas que la necesiten. La "autoridad competente" depende, por consiguiente, de la misión a cumplir y de las circunstancias. En cuestiones relativas al orden público o asistencial, la Policía depende del Alcalde del municipio en cuestión. En tareas de policía judicial, sigue las instrucciones del Procurador, que forma parte del Ministerio Público. Pero estas dependencias son a nivel local.

A nivel nacional, los Cuerpos Regionales dependen, en las funciones antes apuntadas, del Ministerio del Interior y del de Justicia, respectivamente, y en un nivel intermedio (provincial), del Comisario de la Reina y de los Procuradores Generales de los cinco Tribunales de Apelación.

En cuanto a la organización, cada Cuerpo Regional dispone de varias Divisiones especializadas, al lado de las cuales se encuentran, a nivel local, Unidades de Base sin especialización.

Estas Unidades de Base, de carácter polivalente, constituyen el nivel inferior de la organización y están encargadas de ejecutar tareas que le son asignadas con carácter general

(vigilancia diaria, patrullas, investigación criminal, prevención de delitos, circulación y tráfico, policía administrativa, etc.).

Las Divisiones especializadas se ocupan de dar una respuesta técnica en las áreas funcionales de competencia de la Policía. Entre ellas merecen destacarse las de Investigación criminal, Criminalística, Servicio de Información criminal, Policía de menores y de costumbres, Policía de extranjeros, Relaciones informativas y Servicio de gestión.

Por lo que respecta al personal, cada Cuerpo Regional se ocupa del reclutamiento y selección de sus miembros, aunque las condiciones generales de ingreso, edad y formación preparatoria, etcétera, son fijados a nivel nacional. La formación de los Oficiales de policía está asegurada por la Academia de Policía holandesa de Apeldoorn, y la de los policías de base (agentes) se imparte en 5 Centros situados en distintas ciudades del país (10).

LOS SERVICIOS NACIONALES DE POLICIA

Los 25 Cuerpos Regionales de Policía están asistidos en sus tareas por el Cuerpo de los Servicios Nacionales de Policía (KPLD). Esta organización reagrupa las tareas cuya ejecución es preferible a nivel nacional, así como ciertas actividades particulares.

Depende del Ministerio de Justicia, asistido por el Consejo del KPLD compuesto por representantes de la Administración, del Ministerio Fiscal y de los Cuerpos Regionales. El Consejo decide anualmente el presupuesto, organización, cuentas anuales y la política a seguir.

Comprende 5 Divisiones: Movilidad (policía de tráfico en autopistas, policía fluvial, unidad de estudios aeronáuticos, con destacamentos en 3 Aeropuertos); Seguridad de la Casa Real y Cuerpo Diplomático; Apoyo (servicio de informática y automatización); Logística y División Central de Información Criminal (CRI). Esta última recoge y trata toda la información que juega un papel esencial en la lucha contra la criminalidad, asiste a los Cuerpos Regionales y es el órgano de relación con INTERPOL y EUROPOL.

Además de las Divisiones anteriores, hay que destacar otros Servicios y Divisiones de apoyo común a todos los Cuerpos Regionales: la Unidad de Asistencia Especial de la Policía (BBE), el Equipo de Investigación de Cadáveres (RIT) y los Laboratorios Físico-Legal y Médico-Legal. Estos últimos no pertenecen orgánicamente a los Servicios Nacionales de Policía, sino al Ministerio de Justicia, pero apoyan a

todos los Cuerpos que carecen de estos medios técnicos de investigación.

LA MARECHAUSEE ROYALE

Este Cuerpo netamente militar aparece en los Países Bajos en 1814, a imagen de la Gendarmería Francesa. En 1940 fue fusionada con la policía civil por las autoridades alemanas de ocupación, perdiendo su carácter militar. Tras la liberación, la Maréchausée recuperó su estatuto y su papel de policía de naturaleza militar y en funciones tanto militares como civiles.

Con unos efectivos de 4.000 hombres y mujeres, está articulada territorialmente en dos niveles: Distritos y Brigadas. El Comandante de la Maréchausée (General de División) tiene bajo su mando directo 9 Distritos nacionales y el situado en Alemania. Los Distritos se subdividen en Brigadas, cuyos efectivos varían entre 17 y 200 hombres, mandados por un Oficial o Suboficial.

Además de estas Unidades Territoriales, el Comandante de la Maréchausée ejerce también su mando sobre un Centro de Instrucción y tres servicios especializados del Arma: El Servicio Central de Policía Judicial, el Servicio Central de Circulación y Tráfico y la Brigada Especial de Protección (BSB). En el ejercicio de sus funciones, está auxiliado por un Estado Mayor con 6 Divisiones, coordinadas por un Jefe de Estado Mayor.

El Mando de la Maréchausée depende directamente del Ministerio de Defensa para la mayoría de las actividades del Arma, excepto para las misiones de vigilancia de fronteras, protección de la Reina y miembros de la Familia Real y policía judicial, que lo es de Justicia; y para las misiones de asistencia policial, del Ministerio del Interior. Por lo que concierne a sus tareas como Policía Militar, es responsable ante los Comandantes en Jefe de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire (11).

La Real Maréchausée desempeña misiones de carácter militar y civil. Entre las primeras, las de Policía Militar (es el órgano nato de policía de los tres Ejércitos, en misiones variadas de prevención, patrullas, mantenimiento del orden en ejercicios y maniobras, escoltas, etc.), circulación y tráfico (protección de transportes militares y coordinación con el tráfico civil); protección y seguridad especiales (en colaboración con otras Unidades de las Fuerzas Armadas o de la Policía), contando con una Unidad de élite, la Brigada Especial de Protección (BSB); y de Mantenimiento de la Paz (12).

Las misiones civiles son amplias y variadas: vigilancia de fronteras terrestres, marítimas y aéreas; protección y seguridad de la Casa Real (desde 1958 tiene encomendada esta misión, que implica guardia y seguridad con sistemas electrónicos en los palacios reales, escoltas y servicio de honor); y seguridad y vigilancia del Banco Central de los Países Bajos y de sus transportes de fondos.

También en esta faceta civil, presta funciones de asistencia y apoyo a los Cuerpos Regionales de Policía en casos de manifestaciones, disturbios, toma de rehenes, acciones terroristas, etcétera, por medio de pelotones móviles y de intervención.

En materia de policía judicial, la mayor parte del personal (Oficiales, Suboficiales y Gendarmes) habilitado para llevar a cabo investigaciones criminales sólo disponen de poderes limitados al campo de las detenciones y la investigación. Por otro lado, la Maréchausée tiene un Servicio de Policía Judicial con una doble misión de información y de ejecución, y que lleva a cabo su tarea en estrecha colaboración con otros órganos del Ministerio de Justicia.

Finalmente, unas breves anotaciones sobre la formación del personal. Desde 1913 todos los Centros de Formación de la Maréchausée están agrupados en Apeldoorn. Posee un Centro de Instrucción de gran tradición, tres Escuelas de carácter general (formación de base, personal de carrera y para gendarmes profesionales) y dos especializadas (Escuela de Policía Judicial y Escuela de Tráfico).

LOS CUERPOS DE POLICIA DE LUXEMBURGO

El Gran Ducado de Luxemburgo es un estado de pequeña extensión (2.586 km²) con 375.000 habitantes, de los cuales 100.000 viven en la capital, Luxemburgo. Hasta 1815 estuvo bajo dominación francesa. Después del Congreso de Viena formó parte de los Países Bajos. Tras la Revolución de 1830 constituye un Estado independiente.

Luxemburgo capital constituye un gran nudo estratégico de comunicaciones terrestres y aéreas de Europa Occidental y es sede de numerosas Instituciones europeas (Corte de Justicia, Comunidad del Carbón y del Acero, Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, Banco Europeo y de Inversiones, Fondo Monetario Europeo y Secretariado del Parlamento Europeo).

Constituye además un centro financiero internacional de primer orden con 115 establecimientos bancarios y más de 5.000 sociedades holdings.

El actual sistema policial luxemburgués comprende dos fuerzas: Policía y Gendarmería; la primera es de entidad local, bajo la dependencia del Burgomaestre; la segunda ejerce sus funciones en todo el Gran Ducado.

EL CUERPO DE POLICIA DE LUXEMBURGO

Aunque inicialmente la Policía del Gran Ducado constituyó un Cuerpo civil, desde 1952 pasó a ser una fuerza uniformada y militarizada, al igual que la Gendarmería y el Ejército. En 1980 se le otorgó el carácter de policía administrativa y en 1989 el Código de Procedimiento Criminal la consideró policía judicial sobre todo el territorio nacional.

Con más de 600 efectivos, se encuentra al mando de un Director, con el grado de Coronel, con un Director Adjunto (Teniente Coronel), y del que dependen el Secretariado General, 5 Divisiones y tres Servicios que actualmente son comunes con la Gendarmería: Servicios Técnicos, Servicio de Tratamiento y Transmisión de la Información (STII) y Escuela de la Gendarmería y la Policía. El STII tiene, entre otras funciones, la de asegurar el enlace con los países extranjeros en el cuadro de INTERPOL y de la cooperación TREVÍ y SCHENGEN.

Está organizada territorialmente en 19 Comisaría de Policía, agrupadas en 3 Circunscripciones, cada una al mando de un Oficial asistido por un Comisario. Las Comisaría son las Unidades de base y escalón de ejecución y están ubicadas y llevan el nombre del municipio donde está implantada. En las más importantes existen Secciones especializadas de motoristas, control de precios, de ferias y mercados y medio ambiente, entre otras. Igualmente la Policía cuenta con 5 Servicios Regionales de Socorro que agrupan 14 Comisaría, cuyo personal constituye de noche un servicio de prevención y de intervención (SRPS); así como con Unidades de Intervención como el Grupo de Intervención (GIP) y la División de Policía Judicial.

La Policía del Gran Ducado forma parte de la Fuerza Pública junto al Ejército y la Gendarmería y tiene una triple dependencia del Ministerio de la Fuerza Pública (en organización, administración, instrucción y disciplina), del Ministerio del Interior (en el ejercicio de funciones de policía administrativa y de seguridad) y del Ministerio de Justicia en cuanto policía judicial y de extranjeros.

Dentro de la misión general de asegurar el orden público y velar por el cumplimiento de leyes y reglamentos, desempeña funciones de policía administrativa, policía judicial y otras en beneficio de órganos o representantes ministeriales. Como policía administrativa actúa en facetas de policía general en todo el territorio luxemburgués (tráfico, extranjeros, medio ambiente y protección naturaleza), y de policía local, dentro del ámbito del territorio municipal.

LA GENDARMERIA DEL GRAN DUCADO

Con antecedentes medievales y más modernamente inspirada en la Gendarmería Francesa (13), la Gendarmería del Gran Ducado adopta su forma actual en una ley de 1952. Se trata de una fuerza de policía general competente en todo el territorio de Luxemburgo. Como la Policía del Gran Ducado, forma parte de la Fuerza Pública y tiene carácter militar.

Cuenta con unos 600 efectivos y está mandada por un Coronel (Comandante de la Gendarmería y de la Seguridad Pública), con un Adjunto, Teniente Coronel, auxiliados por un Secretariado General y 4 Divisiones (personal e instrucción, seguridad e información, operaciones y logística).

La Gendarmería del Gran Ducado depende de dos Ministerios: Fuerza Pública, en organización, administración, instrucción y disciplina (análogamente a la Policía), y Justicia, en cuanto al orden público y como policía judicial.

Territorialmente se organiza en 37 Brigadas que cubren los tres Distritos en que se divide el país. Cada Brigada agrupa varios municipios. El Distrito de Luxemburgo comprende 13 Brigadas, una de las cuales vela por la seguridad del Palacio Ducal.

Cuenta con un Servicio de Seguridad Pública que asegura las misiones de policía judicial, lleva las investigaciones importantes y es el órgano ejecutivo de OIPC-Interpol. Como Unidades Especiales están: la Brigada Volante, para la vigilancia de la circulación en la red de carreteras y servicio de escolta a personalidades, competiciones deportivas, transportes especiales; y el Grupo Móvil (semejante al GIGN francés), unidad de élite para intervenciones especiales en casos de terrorismo, toma de rehenes, etc.

La Gendarmería del Gran Ducado, siguiendo el modelo francés, desempeña misiones de policía judicial y administrativa, así como otras de carácter militar.

En el plano judicial, es competente en todos los delitos e infracciones perpetrados en el territorio. Los Oficiales, Subtenientes y Brigadas

pueden actuar en el ámbito nacional, pero los demás agentes de policía judicial sólo tienen competencias territoriales limitadas.

Como policía administrativa le corresponde esencialmente el mantenimiento del orden público (preventivamente o previo requerimiento por parte de las autoridades civiles), la policía de tráfico y misiones de socorro y asistenciales.

La Gendarmería también realiza misiones de protección y de gala, especialmente en temas relacionados con la familia Gran Ducal, así como otras misiones de carácter militar (policía militar, defensa interior, etc.).

Como ya se dijo anteriormente, existen unos Servicios comunes con la Policía del Gran Ducado. Entre ellos destacamos nuevamente al Servicio de Tratamiento y Transmisión de Información (STII), que gestiona las redes de datos informatizados de INTERPOL, TREVÍ y Oficina SIS de SCHENGEN; y el Servicio Central Nacional (BCN-TREVÍ-SCHENGEN), que autoriza y tramita todas las demandas de información y cooperación internacionales.

EL MODELO POLICIAL DE BENELUX VERSUS EL MODELO POLICIAL EUROPEO

El título de este epígrafe es en cierto modo equívoco, porque tras la exposición de las instituciones policiales del BENELUX no puede hablarse estrictamente de un modelo común a estos tres países. Por otro lado, tampoco existe un modelo policial europeo único, sino que el análisis comparado ha llegado a definir dos modelos históricamente diferentes (14), lo cual condiciona indudablemente el desarrollo de un espacio policial europeo. Lo que se pretende, por consiguiente, es analizar la idoneidad de los sistemas policiales descritos para integrarse con eficacia en el nivel actual de cooperación policial europea, cuya última expresión es la creación de EUROPOL, un proyecto evolutivo hacia una futura policía europea.

Al analizar y comparar Cuerpos policiales, es preciso tener en cuenta que la Policía no es un ente abstracto que puede ser objeto de una definición unívoca. Son los sistemas de organización, actuación y formación, así como las actitudes, valores y cultura propios y específicos, los que determinan la existencia de diferentes modelos de policía.

En un rápido recorrido por los Cuerpos de Policía que se han estudiado nos encontramos con esta variedad: tres Cuerpos netamente

militares y de organización centralizada (Maréchausée holandesa, Gendarmería y Policía de Luxemburgo); un Cuerpo uniformado y jerarquizado, civil y centralizado (Gendarmería Belga); tres Cuerpos de Policía civiles, uniformados o no y descentralizados (Policía Local y Judicial belgas y Policía holandesa).

Desde el punto de vista de su carácter y estatuto (civil o militar), tampoco existe homogeneidad. En Bélgica, todos los Cuerpos son civiles, en Holanda uno es civil y el otro claramente militar y en Luxemburgo los dos existentes están uniformados y militarizados.

No puede hablarse, por consiguiente, de un modelo de policía común a los países del BENELUX, aun dentro de la indudable homogeneidad —política, económica, social y geográfica— que caracteriza a estos países. Sin embargo hay elementos unificadores de todos ellos, basados en que esencialmente son reconducibles a los dos modelos que actualmente se dan en los países pluralistas, aunque no en estado puro. Además, la policía es reflejo de la sociedad y es indudable que las sociedades de estos tres países, vinculados en un reciente pasado histórico con Francia, han originado unos Cuerpos de policía con una referencia común en la Gendarmería Francesa (Gendarmería del Gran Ducado, Real Maréchausée y Gendarmería Belga antes de su descentralización).

El sistema policial del Benelux, considerado globalmente, se configura por las siguientes notas unificadoras:

- Se basa en el pluralismo (Bélgica) o dualismo (Holanda y Luxemburgo) policial imperante en los países democráticos (15), de carácter vertical, siguiendo el modelo francés, aunque algo matizado por la descentralización y la base local de la Policía holandesa y la Policía local belga.
- Es un sistema mixto, en el que al lado de Cuerpos de carácter civil y funcional existen también otros de carácter militar inspirados en el sistema gendármico (16). Este modelo de duplicidad de Cuerpos está ampliamente difundido y son perfectamente válidos en un sistema democrático y ello, no sólo por el peso de la tradición histórica que ha ratificado su vigencia, sino porque la disciplina que les caracteriza sólo constituye un elemento de especial relación interna que no impide, sino que asegura, que sus misiones se ajusten a los principios de actuación contenidos en textos del Consejo de Europa y de las Naciones Unidas.

- La gran importancia que en general se otorga al agente de policía de base, de calle, lo que es un signo de buena organización interna, indicativo de un sistema flexible que posibilita el trabajo en equipo, la canalización óptima de los flujos de información de los entornos sociales y elemento nuclear en las políticas de mejora de la gestión y de las técnicas policiales (17).
- La existencia de Servicios estatales de apoyo a todos los Cuerpos de policía en ámbitos operativos, formativos, técnicos y logísticos, lo cual ha supuesto una convergencia de criterios de homologación y simplificación que redundan positivamente en la eficacia y economía de la gestión policial.

Podemos preguntarnos ya cómo se adecúa este sistema policial del BENELUX al futuro espacio policial europeo y más concretamente a la necesidad de avanzar en su desarrollo mediante la institucionalización de unidades comunes de coordinación policial en la lucha en los campos de la criminalidad más peligrosa y comprometida, habida cuenta de las condiciones favorables como consecuencia de la supresión de fronteras y la libertad de capitales y movimientos en Europa, idea a la que responde la creación de EUROPOL.

La convergencia de los países europeos hacia una integración en el plano policial cada vez más eficaz exigirá indudablemente un esfuerzo de adaptación de los Cuerpos nacionales para ir adecuando sus peculiares y hasta dispares organizaciones a las reglas generales de un modelo que supere la dualidad actualmente dominante.

No es el momento oportuno ni el marco adecuado para teorizar sobre este posible modelo que dé respuesta a las necesidades de cooperación que plantea el reto del espacio policial europeo. Sin embargo, el tema ha sido estudiado (18) en profundidad, e incluso se han apuntado algunas notas generales sobre este modelo de entre las que se destacan las siguientes:

- Carácter dual, evitando los Cuerpos innecesarios.
- Explotación conjunta de la información, sin reservarla a nivel de Cuerpo, Grupo o Estado.
- Mayor penetración social mediante servicios asistenciales que complementen las de protección diaria de personas y bienes.

- Avanzar en la mayor integración en los ámbitos científicos que afectan a la función seguridad.
- Simplificación y estandarización de los Cuerpos, en su organización y en su funcionamiento.
- Desarrollo de mecanismos de coordinación y de información a gran escala.
- Establecimiento de Agencias o Servicios de carácter general de cobertura general e investigación especializada.
- Especialización conjunta de los Cuerpos de policía.

Actualmente EUROPOL constituye la punta de lanza, la fase más avanzada en la idea del espacio policial europeo. La experiencia positiva de la Unidad de Drogas permite albergar muchas esperanzas de su expansión a otros campos de la lucha contra la criminalidad (tráfico materias nucleares, inmigración ilegal, tráfico ilegal de vehículos y blanqueo de capitales) e incluso llegar a la creación de unidades mixtas plurinacionales operativas.

Ante el reto que supone EUROPOL, los países del BENELUX han realizado un esfuerzo organizativo importante en sus respectivas estructuras policiales, de forma que se han aproximado a las notas que configuran el modelo ideal. Dualidad policial, carácter mixto (civil-militar), funciones bien definidas, coordinación asegurada a nivel nacional y local, y centralización a nivel nacional de los servicios de apoyo y asistencia comunes (operativos, inteligencia, informática, telecomunicaciones, logística) —entre los que se encuentran las Oficinas de coordinación y enlace Europeas: SIS, SCHENGEN, INTERPOL, TREVI, EUROPOL—. Con ello las policías del Benelux han puesto las bases necesarias para integrarse y avanzar eficazmente en el esfuerzo común de cooperación y colaboración policiales que demanda el actual escenario europeo.

NOTAS

- (1) BENELUX es el nombre compuesto por las primeras letras de los tres países: Bélgica, Neederland (denominación flamenca de Holanda) y Luxemburgo, reunidos en Londres el 5 de septiembre de 1944 para firmar las bases de una Unión Aduanera que entró en vigor en 1948 y que estableció la completa libertad de movimientos dentro de las fronteras, la coordinación de políticas económicas y la unificación de programas comerciales. En 1958 se firmó un acuerdo de Unión Económica.
- (2) El camino hacia la integración europea ha tenido muchas etapas y en todas ellas, como embrión comunitario, ha figurado el BENELUX: CECA (1951), CEE y EURATOM (1957), Acta Única Europea (1986), CE (fusión de CECA, EURATOM y CEE), 1957, y finalmente la UE (Unión Europea), instaurada por el Tratado de la Unión Europea (TUE) —más conocido por el Tratado de Maastricht—, firmado el 7 de febrero de 1992.

- (3) Ver el artículo K-1, Título VI, del TUE. El desmantelamiento fronterizo intracomunitario, exigido en el Acta de Unión Europea configuradora del mercado interior, hizo patente la necesidad de intensificar los intercambios de información entre los servicios policiales estatales y de multilateralizar la cooperación policial para la prevención y lucha contra el terrorismo, drogas y delincuencia internacional a través de un sistema de intercambio de inteligencia dentro de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL).
- (4) Estas instancias de cooperación policial han sido: Grupo de Asistencia Mutua (GAM, 1967), Grupo TREVI (1986), Acuerdo de SCHENGEN (1990), Red de Aplicación de Regímenes Aduaneros (SCENT, 1986), Grupo "ad hoc" de Información (1986), Secretaría de Coordinadores Nacionales (1988), Comité Europeo de Lucha Antidroga (CELAD, 1985) y Grupo de Dublín (1990, antidroga).
- (5) Las regiones son Flandes, Valonia y Bruselas (capital). Las tres comunidades son: la holandesa (al N., en Flandes); la francesa (al S., en Valonia), y la alemana (en dos cantones situados al E., en la parte oriental de la provincia de Lieja).
- (6) La coordinación general de todos los Cuerpos policiales se realiza por los Ministerios de Justicia e Interior, a nivel nacional, y en cada Distrito, por los Burgomaestres y Procuradores Reales.
- (7) Actualmente, aunque ha perdido su carácter militar, la Gendarmería belga continúa desempeñando ciertas misiones de este carácter al servicio de las Fuerzas Armadas. A este fin, el Ministerio de Defensa es competente para dictar las Directivas que concierne a las relaciones entre Gendarmería y FAS. Estas Directivas son transmitidas al Mando General a través del Ministerio del Interior.
- (8) Desde antiguo las villas y ciudades detentaron el poder. Más tarde, en 1579, las siete provincias calvinistas del norte y algunas del sur se asociaron en un Gobierno único: el de las Siete Provincias Unidas, escindiéndose del dominio español con el que habrían de mantener permanente hostilidad hasta que España reconoció en 1648 (Paz de La Haya) a la nueva República.
- (9) Holanda está dividida en 12 provincias y cuenta con más de 700 municipios (la capital, Amsterdam, se encuentra situada en la provincia de Holanda Septentrional).
- (10) Heerlem, Amsterdam, Luchen, Leusden y Haerlingen. También existen otros Centros de Formación especializados, entre los que destacamos: Instituto de Circulación de la Policía (IPVI), en Apeldoorn; la Escuela de Investigación Criminal (Zutphen); Instituto de la Policía para el Orden Público y la Seguridad (PPOV); el Centro de Estudios Policiales y un Instituto de Formación de Unidades Móviles.
- (11) Cabe destacar que existen varios Destacamientos de la Maréchausée asignados a Unidades de Policía Militar Internacional en los tres Cuarteles Generales de la OTAN en Europa, así como otro Destacamiento en Bruselas para tareas de seguridad y correo diplomático en la delegación holandesa en la OTAN. También en otras partes del mundo como las Antillas Holandesas, diversas Embajadas, y finalmente pueden crearse destacamentos "ad hoc" a requerimiento de la OTAN para tareas de Mantenimiento de la Paz.
- (12) Para contribuir al esfuerzo de Holanda en la ONU al mantenimiento de la paz, la Maréchausée tiene un Destacamiento determinado numéricamente por la naturaleza de la petición que puede estar disponible antes de 48 horas y por un periodo de 6 meses.
- (13) La cooperación entre las gendarmerías luxemburguesa y francesa es antigua y de excelente calidad. Los contactos a todos los niveles son frecuentes. En base a un protocolo firmado entre ambos países, los Oficiales de la Gendarmería del Gran Ducado pueden asistir a los cursos impartidos en la Academia de Oficiales de la Gendarmería Nacional en Melun.
- (14) Estos modelos, hasta cierto punto antagónicos y representativos de los modelos de policía existentes en los países democráticos, son el anglosajón y el francés. Ambos se basan en la pluralidad policial, pero el primero es horizontal, de carácter civil y descentralizado de base local, y el segundo, basado en el Derecho Romano, es vertical, centralizado y militarizado (ver MANUEL BALLBÉ, "El Modelo de pluralidad policial y la Guardia Civil", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 5, 1991).
- (15) La pluralidad policial no es más que el resultado natural de unas sociedades complejas y pluralistas cuyas instituciones administrativas, como es la policía, es fiel reflejo y responde a este entramado pluralista. Según Ballbé (ver nota anterior), constituye un sistema más efectivo y equilibrador de poderes, a la vez que la relativa competitividad policial en determinados ámbitos con superposición de competencias policiales da lugar a un sistema administrativo más ágil y despierto.
- (16) Ver artículo de François Dieu "Gendarmería y Modernidad", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 13/1995. Según el autor, el modelo gendármico se caracteriza por las notas de continuidad, proximidad y polyvalencia. Hoy tiene una dimensión internacional —casi universal ya que 35 fuerzas de policía de todo el mundo se asemejan a las fuerzas de la Gendarmería Francesa—. En Europa siguen este modelo: Austria, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Suiza.
- (17) Ver obra citada en (14).
- (18) Ver ANGEL GARCIA-FRAILE GASCON: "¿Hacia un espacio policial europeo?", en Revista de la Guardia Civil núm. 555/1990, y "Estado y Fuerzas de Seguridad", en Cuadernos de la Guardia Civil núm. 5/1991.

EL MODELO POLICIAL ANGLOSAJON

JOSE DUQUE QUICIOS

Comandante de la Guardia Civil

UNA serie de discutidas actuaciones en el ámbito judicial, aparecidas en los últimos años en el Reino Unido, motivaron que el Gobierno, el Ministerio de Justicia y altos cargos policiales llegaran al acuerdo de emprender una serie de acciones rápidas y eficaces, destinada a paliar, y en lo sucesivo a evitar, estas situaciones.

El Gobierno encargó a una Comisión Real la elaboración de un informe para constatar la efectividad del sistema judicial y policial, en Inglaterra y Gales, para detectar los problemas y encontrar sus soluciones.

Esta comisión consideró necesario efectuar cambios en:

- La dirección de las investigaciones de la policía.
- El papel de la persecución y las disposiciones que regulan la defensa.
- El papel de los expertos en procedimientos judiciales, incluidas las relaciones entre policía y el Servicio Científico Forense.
- Las disposiciones que regulan la defensa de los acusados con sus asesores legales.
- La conducta en los juicios y las atribuciones de los tribunales.
- El papel de la Corte de Apelación en la consideración de nuevas evidencias.

El Gobierno consideró con cuidado la aplicación de estas recomendaciones en Irlanda del Norte.

De las estadísticas resulta, en general, que el 94 por 100 de la delincuencia tiene como objetivo la propiedad particular (domicilios, vehículos, oficinas, edificios), mientras que el 6 por 100 restante corresponde a delincuencia violenta.

La delincuencia tiende a concentrarse en grandes ciudades y en núcleos urbanos. Durante el año 1993, el 50 por 100 de los atracos a mano armada realizados en Reino Unido se cometieron

en Londres, así como el 75 por 100 de las estafas más graves y el 20 por 100 de los asesinatos y violaciones.

La mayor parte de los delitos son cometidos por jóvenes, aprovechando la oportunidad, es decir, sin planificación, habiendo ocho veces más delincuentes masculinos que femeninos, de los que sólo un pequeño número de éstos reinciden en delitos más graves.

Con estos antecedentes, el Gobierno empezó hace unos años una amplia revisión del sistema policial, que dio como resultado un proyecto en el año 1994 de reforma de la policía, siendo en este año de 1995 cuando se están llevando a la práctica los cambios aprobados en ese proyecto y que acabarán en 1997.

A continuación se expone el nuevo modelo policial del Reino Unido a nivel nacional, aunque éste se verá con más detalle cuando estudiemos alguna policía en particular.

ORGANIZACION POLICIAL DEL REINO UNIDO

Con cerca de 244.000 km², el Reino Unido tiene unos 56 millones de habitantes. Administrativamente está dividido en cuatro países: Escocia, Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte, con 185 condados.

En el Reino Unido hay: 43 Fuerzas Policiales en Inglaterra y País de Gales, 8 en Escocia y 1 en Irlanda, la Real Policía del Ulster. Desplegadas sobre el ámbito territorial de los condados, su número es de 150.000 hombres, de los que 8.200 pertenecen a la Real Policía del Ulster.

La Policía Metropolitana de Londres tiene unos 27.000 hombres. Otras policías, que cubren ciudades como Manchester o Birmingham, tienen 5.000 hombres, mientras que otras pueden tener hasta 1.000 agentes o menos.

Aparte de los profesionales, existe la figura del policía voluntario, sobre la que es conveniente hablar, dentro de la organización policial británica.

Con el nombre de Policía Especial (Special Constabulary), se designa al personal voluntario, que en su tiempo libre, y con uniforme prácticamente igual, ejerce funciones policiales, con las mismas responsabilidades, poderes y derechos que la policía profesional. Representa el espíritu de servicio del ciudadano a la comunidad, y es el primer lazo que une a la policía y la comunidad.

Son instruidos en leyes, procedimientos policiales y primeros auxilios, lo que les permite

llevar a cabo misiones de orden público, sobre todo en grandes concentraciones, atención al público, ciertas labores en las comisarías, conducción de vehículos policiales y, excepcionalmente, patrullas a pie. En la actualidad su número es de unos 20.000 hombres en Inglaterra y Gales.

Sin ningún tipo de remuneración, y para periodos de dos años, prorrogables, reciben sólo el importe de algunos gastos, y pensiones de incapacidad en el caso de inutilidad en acto de servicio.

En Irlanda del Norte hay 4.600 de estos policías, que prestan este voluntariado en jornada completa o media jornada.

En la policía también hay destinado personal civil: científicos, técnicos, especialistas forenses, economistas, administrativos, fotógrafos, conductores, con el objetivo básico de no distraer personal uniformado de misiones policiales.

Además, hay "vigilantes del tráfico" (traffic wardens), que, contratados directamente por la policía, colaboran en cuestiones menores del tráfico. En la actualidad son unos 5.100 en Inglaterra y Gales, teniendo que reducirse este número próximamente, al haberse modificado la legislación referida a aparcamientos, asunto en los cuales tienen su mayor actividad.

Existen otras policías: la British Transport Police, que se encarga de la vigilancia de estaciones de ferrocarril; Harbour Board Police, vigila algunos puertos; y la Civil Aviation and Airport Police, Royal Parks Police, UK Atomic Energy Police y Ministry of Defence Police, que con carácter de agentes de autoridad tienen unas competencias más restringidas.

Aunque esta diversidad policial pudiera hacernos creer en demasiadas disparidades funcionales, todas ellas actúan con la misma unidad de criterio, adaptadas a las peculiaridades del condado, pero independientes entre sí.

Dentro de las competencias que el Gobierno Central de su Majestad tiene transferidas a los Consejos de los Condados (County Council), están las policiales, reservándose aquél solamente la normalización y la unificación de las diferentes fuerzas policiales.

El marco legal, que legitima la existencia y actuación de la policía, es la Police Act (PA), aprobada en el Parlamento en 1964, y modificada por la Police and Magistrates Courts Act (PMC) en 1994. Estas establecen tres niveles en el ámbito policial: el Ministerio del Interior (Home Secretary), la Autoridad Policial (Police Authority) y el Jefe de Policía (Chief Constable).

La PMC de 1994 ha supuesto un cambio importante y sustancial en las relaciones entre

esos tres niveles que antes señalaba solamente la PA de 1964, aunque curiosamente para una fuerza policial pionera, como la del condado de Kent, estos cambios ya habían sido introducidos en ella.

MINISTERIO DEL INTERIOR

La Secretaría de Estado, dependiente del Ministerio del Interior, y las Secretarías de Estado de Escocia e Irlanda del Norte nombran los altos cargos de la policía. Estos departamentos tienen facultades para:

- Cesar al Jefe de Policía por razones de interés para su fuerza policial.
- Pedir un informe al Jefe de Policía sobre algún tema relacionado con el servicio de su policía.
- Dar comienzo a una investigación.
- Modificar las demarcaciones de las Areas (unidades operativas fundamentales en las que se despliega cada policía).
- Dictar normas disciplinarias.
- Regular los requisitos de ingreso, ascenso y retiro de los policías.
- Regular las horas de servicio, días libres, sueldos y uniformidad (algunas de estas regulaciones son antes negociadas entre el Gobierno y las asociaciones de policía).
- Controlar las policías mediante los Inspectores de Policía.

Estos inspectores son nombrados por la Reina, lo que garantiza su independencia, envían sus informes al Gobierno central. Existen dos cuerpos de inspectores: uno para Inglaterra y Gales, y otro para Escocia. El primero también inspecciona sobre determinados aspectos de la Policía Metropolitana de Londres y la Real Policía del Ulster.

Los objetivos que persiguen estas inspecciones son: asegurar la efectividad y eficacia de la policía; influir en el desarrollo de la actividad policial propiciando encuentros con la comunidad, y difundir buenos ejemplos de prácticas policiales.

Los inspectores son antiguos policías, aunque en la actualidad ya hay personal independiente que no pertenece a la policía y que hacen públicos sus informes anuales de inspección.

El Ministerio del Interior dicta anualmente una serie de objetivos policiales anuales que para los años 1995-96 son:

- Mantener, y si es posible aumentar, el esclarecimiento de delitos con violencia.
- Aumentar el esclarecimiento de robos en viviendas.
- Rebajar los índices de delincuencia mediante su prevención, estableciendo contactos con miembros e instituciones de la comunidad.
- Dar al público la suficiente información para generar confianza.
- Responder con rapidez a las llamadas de emergencia.

Estos objetivos están asociados con unos indicadores de efectividad policial, que son:

- Número de delitos esclarecidos por cada 100 policías.
- Número de robos en viviendas esclarecidos por cada 100 policías.
- Niveles de satisfacción de los ciudadanos de las patrullas a pie y en vehículo.
- Número de llamadas atendidas por el 999 (equivalente a nuestro 091 ó 092).
- Número de intervenciones como consecuencia de incidentes que requieren éstas.

AUTORIDAD POLICIAL

El segundo nivel policial lo constituye la Autoridad Policial (Police Authority), órgano que consta de 17 miembros (excepcionalmente pueden llegar hasta 19), de los que 9 son miembros del Consejo del Condado, 3 son jueces, y 5 son miembros independientes. Estos últimos son nombrados mediante un complejo proceso que comienza con 20 nombres que se dan al Ministerio del Interior, el cual selecciona 10, de entre los cuales salen los 5 que son designados finalmente por el Consejo del Condado.

Con la nueva Police and Magistrates Courts Act de 1994, el Gobierno quiere hacer de esta Autoridad Policial una autoridad independiente dentro de las otras que forman el condado.

Según esta ley, la Autoridad Policial:

- Antes del comienzo de cada ejercicio presupuestario edita un Plan Policial Local, marcando prioridades para el condado, en armonía con los objetivos policiales anuales señalados por el Ministerio del Interior.
- Fija la plantilla y la dota de infraestructuras y medios.

- Con el consentimiento del Consejo del Condado aprueba el presupuesto que el Jefe de Policía presenta para su fuerza.
- Publica un informe anual sobre su gestión que envía al Ministerio del Interior.
- Se informa sobre la opinión del ciudadano sobre su policía e intenta lograr de éste su cooperación en la misión preventiva de aquélla.
- Examina las quejas que los ciudadanos exponen de su policía.

Por razones históricas, la Policía Metropolitana de Londres depende directamente de la Secretaría de Estado del Interior. La Real Policía del Ulster es responsable frente a la Autoridad Policial nombrada por el Secretario de Estado para Irlanda del Norte.

JEFE DE POLICIA

En el tercer nivel está el Jefe de Policía (Chief Constable), que es policía, no un político. Se encarga de la dirección y control de todos los miembros de su plantilla, y tiene facultades para los ascensos en todos los empleos hasta superintendente.

Un concepto fundamental del sistema policial británico es que el Jefe de Policía tiene una total independencia operacional. Este concepto, recogido en la ley, ha sido confirmado repetidas veces por los tribunales. Significa que ninguna autoridad policial del condado, ni incluso el Ministerio del Interior, puede dar instrucciones sobre la dirección de su policía. No obstante, éste está obligado a tener en cuenta el Plan Policial Local elaborado por su autoridad policial.

El Jefe de Policía tiene delegadas sus competencias presupuestarias en un Director de Administración y Finanzas (Head of Administration & Finance).

Anualmente prepara un informe que envía a la Autoridad Policial y al Ministerio del Interior. Este es de difusión pública y puede encontrarse en librerías.

El Jefe de Policía puede ser solamente destituido por la Autoridad Policial con la aprobación del ministerio, hecho que se ha dado sólo una vez en este siglo.

La cadena de mando, también modificada por la PMC de 1994, continúa con el Delegado del Jefe de Policía (Assistant Chief Constable). En la Policía Metropolitana de Londres estos empleos corresponden a un Comisario (Commissioner) y un Delegado de Comisario (Assistant Commissioner). Siguen los empleos de:

Superintendente, Inspector Jefe, Inspector, Sargento y Policía.

En la Policía Metropolitana de Londres los altos cargos son nombrados por la Secretaría de Estado.

Añadir que cualquier alto cargo policial, incluido su jefe, empieza la carrera como policía de base.

PRESUPUESTOS

Es en este campo en donde podemos ver cómo el concepto presupuestario condiciona la actividad policial, y esta afirmación no es una mera apreciación del autor.

La nueva Police and Magistrates Courts Act de 1994 hace que todas las policías se gestionen como si se trataran de cualquier empresa. Se marcan unos objetivos que, para alcanzarlos, necesitan unos presupuestos, con los que se procura lograr una rentabilidad y unos beneficios del servicio policial.

La ley, aparte de separar la Autoridad Policial del resto de las Autoridades del Condado, ha conseguido que los gastos policiales no afecten a otros servicios locales, facultando incluso a otras Autoridades a recabar recursos financieros para los gastos de policía. Esto señala sin lugar a dudas la prioridad que la actividad policial tiene en la comunidad británica.

El presupuesto, presentado y elaborado a finales de febrero por la Autoridad Policial, se concibe para atender los objetivos policiales locales, contenidos en el Plan Policial Local. El dinero se presupuesta "en general" y es repartido entre las correspondientes partidas que el Jefe de Policía señala.

La ley también señala que en presupuestos el Jefe de Policía delega sus funciones en el Director de Administración y Finanzas (Head of Administration & Finance), que normalmente es un economista civil, con la categoría de Ayudante de Jefe de Policía (Assistant Chief Constable). Esta responsabilidad presupuestaria, también según la ley, no se queda aquí, sino que alcanza a escalones inferiores, hasta el Superintendente de Área (el área, unidad fundamental policial, puede tener entre 250 y 350 hombres). Todos ellos, mediante los correspondientes programas informáticos, controlan su presupuesto día a día.

El condado paga, en un principio, todo el presupuesto y luego el gobierno central devuelve el 51 por 100 de éste.

GENERANDO CONFIANZA

El Gobierno de su Majestad se ha comprometido a asegurar la calidad del servicio policial, para que los británicos confíen en su policía.

Particularmente, la población espera de su policía que:

- Defienda y haga cumplir la ley con firmeza.
- Ayude a la prevención de la delincuencia.
- Detenga a los delincuentes.
- En su trato con la población sea cortés y respetuosa.
- Observe un comportamiento policial profesional, incluso frente a situaciones de provocación.
- Aplique la fuerza mínima necesaria en el ejercicio de su deber.

El servicio de la policía ha respondido rápidamente a estos retos, con lo que ha conseguido la confianza del público, solamente erosionado por errores judiciales.

Han sido muchos los esfuerzos realizados por la policía para mejorar sus relaciones con el público, habiendo reconocido la necesidad de: *consultar con la comunidad a la que sirve; tener en cuenta los deseos de la comunidad; y desarrollar una actividad policial para encontrar soluciones a sus necesidades.*

El servicio de la policía está ahora mucho más abierto a la población. Según la Carta del Gobierno de los Ciudadanos, "la policía está obligada a responder con rapidez a la llamada de los ciudadanos, así como a publicar los resultados de sus acciones". Las policías de los diferentes condados han establecido niveles de atención al público, dados a conocer en cartas y publicaciones dirigidas a éste, realizando frecuentes encuestas, sobre todo telefónicas, para conocer las opiniones de sus ciudadanos.

En los Informes Anuales que los Jefes de Policía tienen que rendir de sus respectivas fuerzas, los de Escocia, además, tienen que indicar obligatoriamente lo que han puesto en marcha para atender peticiones hechas por la opinión pública.

Se llevan a cabo grandes esfuerzos para mantener relaciones con la gente joven, así como con los alumnos de las escuelas. Los directores de los centros docentes, en sus informes anuales, están obligados a señalar las mejoras conseguidas con los organismos de su comunidad, incluida la policía.

La máxima que anima a la actividad policial británica es el contacto con el ciudadano. Las patrullas a pie, algunas veces en bicicleta o

en vehículo, facilitan este contacto, a la vez que muestran la realidad de la misión de la policía.

Existe un departamento que asegura la relación entre policía y comunidad. Dentro de la comunidad existen grupos con los que la policía tiene que tener contactos periódicos, de los cuales tienen que emitir los correspondientes informes.

Como curiosidad, reflejar la existencia de visitas de ciudadanos a las comisarías para ver que los detenidos reciben un trato correcto, sin que esto signifique que se quieran comprobar las condiciones legales de su situación.

En el marco de relaciones con la comunidad, el Gobierno está empeñado en mejorar las relaciones entre la policía y las minorías étnicas, para lo cual todos los funcionarios policiales reciben formación en el trato con estas comunidades.

Muchas iniciativas del Ministerio del Interior están dirigidas a encontrar las motivaciones de la delincuencia racial, para asegurar una prioridad de la policía, editándose folletos para las víctimas de este tipo de delincuencia.

Todos los incidentes de tipo racial se contabilizan y se siguen muy de cerca por la Inspección de cada policía. El comportamiento discriminatorio del policía con otros policías, o con miembros de estas minorías, es una falta grave en el Código de Disciplina de la Policía, siendo normal ver que entre los carteles y fotografías que la policía edita se ve algún funcionario junto a miembros de estas minorías.

La policía también reconoce la necesidad de reclutar mujeres y miembros de estas minorías en sus filas. Ahora hay unos 1.800 policías pertenecientes a estas etnias, y más de 15.000 mujeres en Inglaterra y Gales. En Escocia hay unas 1.000 mujeres policías, estableciéndose una escrupulosa igualdad de oportunidades.

COORDINACION POLICIAL

Algunos servicios centrales policiales los presta el Gobierno central. En Inglaterra y Gales estos servicios incluyen información (intelligence), telecomunicaciones, desarrollo y análisis. En Escocia el servicio principal corresponde al de enseñanza, la Brigada Criminal Escocesa (Scottish Crime Squad) y la Oficina Escocesa de Antecedentes Penales (Scottish Criminal Record Office).

El Servicio Nacional de Información Criminal, con cinco oficinas regionales, suministra a todas las policías la información necesaria sobre los delitos más graves y los delincuentes más

peligrosos. Su departamento de drogas coordina todos sus asuntos en el ámbito nacional e internacional. Identifica a los traficantes y coordina a policía y servicios aduaneros. Es el organismo que mantiene el enlace con Interpol, y es el responsable de la coordinación con todas las policías británicas.

La Brigada contra el Fraude (Fraude Squad) depende de la Policía Metropolitana de Londres y ofrece sus servicios en la investigación de compañías fraudulentas en Inglaterra y Gales.

La Oficina Nacional de Identificación (National Identification Bureau), que aunque depende de la Policía Metropolitana está financiada por todas las policías y archiva todos los antecedentes penales y huellas dactilares.

En Inglaterra y Gales las Brigadas Criminales Regionales dan una respuesta inmediata a la delincuencia organizada y al tráfico de drogas, que opera más allá de los condados, y que puedan tener conexiones nacionales o internacionales.

En todas las investigaciones, el uso de la ciencia juega un importante papel. Un ordenador central nacional (Police National Computer) racionaliza la recogida de información y evita la diseminación de ésta. En 1991 se puso en marcha en Escocia un sistema automático de identificación de huellas dactilares, y en Inglaterra y Gales se utiliza otro sistema de identificación de huellas (National Fingerprint Image System).

El Departamento de Análisis de la Policía Científica (Police Scientific Development Branch) y el Grupo de Investigación (Police Research Group) tienen en sus plantillas científicos y técnicos civiles.

Otro servicio central es el National Directorate for Police Training, que coordina la formación policial a nivel nacional.

SERVICIO CIENTIFICO FORENSE

Es una organización independiente que aporta a las policías británicas pruebas científicas en sus investigaciones. Con unos 600 empleados, de los que 400 son científicos, cuenta con seis laboratorios regionales y un centro de investigación y apoyo central, que desarrollan una investigación en el campo forense, y que según las pruebas, sean de defensa o de acusación, trabaja un determinado laboratorio.

Este servicio, que ofrece entrenamiento a científicos extranjeros y mantiene contactos con universidades del país, colabora con policías extranjeras en la investigación de delitos muy graves, especialmente en incendios provocados,

en casos de averiguación del ADN, y en los que se utilizan armas de fuego.

La identificación del ADN es una revolucionaria prueba científica que puede permitir acusaciones a partir del examen de sangre, semen, tejidos o cabellos humanos. Aunque en un principio estas pruebas sólo se llevaban a cabo en la Universidad de Leicester, luego éstas se han ampliado a otros laboratorios. En Escocia este servicio se presta en cuatro laboratorios y en algunos departamentos científico forenses universitarios.

La Policía Metropolitana tiene su propio laboratorio, en el que investiga alrededor de 17.000 casos anuales. Trabaja junto con el Servicio Científico Forense, que ha comenzado a desarrollar una tecnología para normalizar en Europa la construcción y utilización de un ordenador con datos de ADN.

EL SERVICIO DE POLICIA

Para ingresar en la policía hay que tener cumplidos los 18 años. Hay que ser ciudadanos británicos o de la Commonwealth y no hay limitación sobre la estatura.

Si superan los reconocimientos médicos y los correspondientes conocimientos culturales, después de 35 semanas de formación en una academia, alcanzan el empleo de policía, que lo consolidan a los dos años.

El policía no es un funcionario del condado. Es un funcionario de la Corona. Jura su empleo ante un juez, en virtud de mandato de la Reina, por lo que no puede ser expulsado por su Jefe de Policía.

Después de estos dos primeros años como eventual, y siguiendo cursos a nivel del condado, pueden ser calificados para su ascenso a sargento, y después de un año en este empleo pueden efectuar el examen para inspector. Para el ascenso a inspector jefe se realiza un curso de ocho semanas en la academia de Bramshill (Police Staff College at Bramshill), en donde se desarrollan también cursos de ascenso para todos los empleos.

La Policía Metropolitana tiene su propia academia en Hendon, al noroeste de Londres. La policía de Escocia tiene su centro de formación en Kincardine (Scottish Police College in Kincardine).

La policía no puede pertenecer a ningún sindicato, por lo que no tiene derecho a la huelga. No obstante, ésta cuenta con la Police Federation, una asociación profesional que, entre otras funciones representativas, forma

parte de la Mesa de Negociación de la Policía, que anualmente negocia la revisión salarial con representantes del Ministerio del Interior.

DISCIPLINA EN LA POLICIA

"El Gobierno cree que el ciudadano tiene derecho a esperar de la policía los mejores niveles de comportamiento y que las quejas sobre ella tienen que ser investigadas."

El policía no está por encima de la ley, sino que tiene que guiarse por ella. El policía es un agente de la ley, que puede ser llevado ante los tribunales si éste la quebranta en el cumplimiento de su deber.

Los reglamentos disciplinarios de la policía están promulgados para evitar abusos en las atribuciones policiales y para mantener la confianza y la imparcialidad en el servicio.

La máxima autoridad disciplinaria es la Autoridad de Quejas Policiales (Police Complaints Authority), órgano formado por nueve miembros que no son policías: un presidente —nombrado por la Reina— y ocho miembros —nombrados por el Ministerio del Interior—. Tiene facultades para supervisar las investigaciones sobre quejas graves (muerte, heridas graves, etc.) contra cualquier policía de Inglaterra y Gales, revisando las sanciones disciplinarias que los Jefes de Policía imponen a sus subordinados.

Se han desarrollado programas informáticos para seguir, por parte de la dirección, los expedientes por faltas disciplinarias. Un programa piloto intenta conseguir que en el plazo de 120 días quede concluido cualquier expediente.

En Escocia las quejas contra policías que lleven aparejada una conducta delictiva son promovidas por el fiscal. La primera instancia se sustancia en una investigación inicial, por un oficial superior de la policía, cuyo resultado es remitido al Procurador Fiscal Regional. Si existe la convicción de la comisión de un delito, se ordena una investigación independiente de la inicial. Cuando la investigación del fiscal está concluida, éste puede proponer recomendaciones al Crown Office.

En Irlanda del Norte la Comisión Independiente de Quejas de la Policía (Independent Commission for Police Complaints) recibe una copia de todas las quejas de los ciudadanos contra la policía. Esta tiene que supervisar la investigación de la policía en todos los casos de quejas en las que haya casos de lesiones graves o muerte. Al final de esta supervisión, la comisión comunica al Jefe de Policía su parecer, y si considera que el policía puede ser acusado de un delito, envía

el caso al Director de la Acusación Pública (Director of Public Prosecutions).

Aparte de la supervisión del caso por parte de la comisión, las quejas se investigan por si hubiera alguna infracción de la disciplina. Si existe, se recomienda u ordena una sanción, ante un tribunal constituido por el Jefe de Policía y dos miembros de la comisión que no hayan conocido del caso.

La Autoridad Policial de Irlanda del Norte puede recomendar a la comisión que supervise la investigación en la que un policía aparezca implicado en algún delito o falta disciplinaria.

La policía distribuye folletos entre el público, en los que informa de los procedimientos que se llevan a cabo en las investigaciones de estas quejas. Cuando algún policía comparece ante un tribunal, puede ser representado legalmente.

PREVENCION DE LA DELINCUENCIA

El Gobierno del Reino Unido organiza campañas para la prevención de la delincuencia. "Semana de Prevención de la Delincuencia", en 1991; "Año de la prevención del vehículo", durante 1992; "Vehicle Watch" (vehículo vigilado), en el que el ciudadano que lo solicita coloca en su vehículo una pegatina muy llamativa, y siempre que este vehículo circule entre las 12 de la noche y las 5 de la madrugada, la policía para este vehículo y comprueba su documentación y su conductor.

El Departamento de Prevención de la Delincuencia, del Ministerio del Interior, estimula y apoya a agencias locales que siguen las directivas de aquél. Otros departamentos ministeriales también siguen las estrategias del Ministerio del Interior en sus planteamientos de prevención de la delincuencia.

Los programas del Departamento de Medio Ambiente están diseñados no sólo para conseguir mejoras en el diseño, inversión y comodidad, sino también para la seguridad en las viviendas.

La Policía Metropolitana de Londres tiene un plan de prevención de la delincuencia específica para cada distrito. Paneles para la prevención de la delincuencia local, en colaboración con la policía, señalan los riesgos de la delincuencia e intentan abordarlos con ayuda de la publicidad. La policía ha trabajado estrechamente en más de 115.000 proyectos de vigilancia de domicilios en Inglaterra y Gales, así como en unos 2.500 en Escocia.

Los vecinos que se acogen a este proyecto de "vecindario vigilado" (neighbourhood watch) y que suelen poner una pegatina en los cristales

de sus casas, observan su vecindario, comunican a la policía la presencia de cualquier persona o vehículo sospechoso que circulen por su barrio. La policía asesora a los propietarios en materia de seguridad doméstica, aconsejándoles sobre medios y medidas a instalar.

El Instituto contra la Delincuencia, una organización independiente en el ámbito nacional, apoya iniciativas locales para una mayor participación en tareas de prevención.

A partir de 1986 se llevan a cabo proyectos locales que cuentan con el apoyo económico del Gobierno, y en el que colaboraron instituciones privadas, la policía y agencias particulares. Como parte del proyecto gubernamental de "ciudades más seguras", éste ha sido adoptado por una 20 ciudades en Inglaterra y Gales. Cada proyecto está dirigido por un coordinador del Ministerio del Interior y tiene dos miembros que han sido elegidos en la zona.

AYUDA A LAS VICTIMAS

En la actualidad existen mas de 400 programas de apoyo a las víctimas del delito, que cubren el 98 por 100 de la población. En estos programas hay cerca de 8.000 voluntarios, que visitan a los afectados por cualquier delito, a los que prestan apoyo moral y jurídico.

Apoyo a las Víctimas es una organización de ámbito nacional que con apoyo económico del Gobierno coordina todos estos programas. Este proyecto fue puesto en marcha debido a las recomendaciones del Poder Judicial, en las que instaba a todas las instituciones que entendían con el delito para que las víctimas de éste fueran tratadas de una manera comprensiva y eficaz, para disminuir su angustia y evitarles molestias innecesarias.

En febrero de 1990 el Gobierno publicó La Carta de las Víctimas, en la cual se señalan los

derechos de las víctimas de los delitos y lo que pueden recibir de los organismos oficiales que tratan con el delito.

Estos derechos permiten a las víctimas:

- Estar en todo momento al tanto de la investigación policial o del procedimiento judicial.
- Asegurar que las pruebas sobre pérdidas materiales y daños físicos sufridos se encuentran a disposición de la justicia para hacer posible la indemnización.
- Asesoramiento en el momento de la declaración ante el tribunal.

La policía informa a las víctimas sobre su seguridad y sobre los procedimientos judiciales, así como de las diversas indemnizaciones establecidas.

Algunas víctimas necesitan una especial atención, como pueden ser los casos de violación o agresión sexual. Para estos casos la policía utiliza agentes y personal sanitario femenino.

Las víctimas de delitos violentos en Inglaterra, Gales y Escocia, incluyendo a los extranjeros, pueden recibir una cantidad de dinero, en concepto de indemnización, por parte del Departamento de Compensación de Delitos, que depende del Ministerio del Interior. En Irlanda del Norte, con algunas diferencias, también existen estas indemnizaciones.

En 1990 el Reino Unido ratificó el Convenio Europeo por el que se conceden estos derechos a los extranjeros cuyos gobiernos tengan en vigor un procedimiento parecido. ■

BIBLIOGRAFIA

- Kent Policing Model. Kent County Constabulary.
 Policing Plan 1995-1996. Kent County Constabulary.
 Justice and the Law. Foreing and Commonwealth Office.
 Key Issues for new Police Authority Members.
 "The Relay". Periódico oficial de la Policía del condado de Kent.
 Contactos personales con miembros de la Policía de Kent.

EL MODELO POLICIAL NORDICO

BENITO SALCEDO MUÑOZ

Comandante de la Guardia Civil

La cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior en los países miembros de la Unión Europea (UE) se rige por lo dispuesto en el título VI del *Tratado de la Unión Europea*. Persigue la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, considerándose de interés común (artículo K1), entre otros, las normas que rigen el cruce de personas por las fronteras exteriores, la política de inmigración y asilo, la lucha contra la toxicomanía y la defraudación, la *cooperación judicial* en materia penal, y la *cooperación policial* para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, en conexión con la organización de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (*Europol*).

El artículo K2 por su parte establece que la cooperación se efectuará en el respeto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

La cooperación en estos asuntos presenta varios frentes: una regulación administrativa común para el cruce de fronteras, una armonización legislativa de las infracciones penales y de los procedimientos judiciales de los países, y una colaboración policial de la que destaca el intercambio de información.

La colaboración policial se circunscribe a los delitos de terrorismo, tráfico de drogas y otros graves que traspasen las fronteras de los Estados. Para que se dé cooperación en estos campos es preciso que cada Estado haya coordinado previamente en su interior las investigaciones e informaciones a ellos relativas a través de una organización o de medidas de coordinación adecuadas.

Los delitos de que se trata son aquellos que responden a una actividad criminal más o menos organizada. Requieren por tanto una investigación especializada, sin barreras territoriales, con una dirección central en cada

país capaz de procesar toda información útil y de coordinar a todas las unidades, equipos o agentes que intervengan, así como de reclamar la colaboración de otros agentes o Cuerpos de Policía si fuera preciso.

Desde el momento en que el progreso de las investigaciones requieran la invasión de algún derecho individual, habrán de respetarse las garantías que exige la ley a través del oportuno control judicial o de la autoridad competente en tal materia.

Según el artículo K2, la cooperación policial viene condicionada al respeto a los derechos humanos. La lista de éstos en el Convenio Europeo comprende, entre otros, el derecho a la vida, la prohibición de la tortura y los tratos inhumanos o degradantes, el derecho a la libertad y a la seguridad y los casos en que una persona puede ser privada de aquélla, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y la correspondencia, el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación, el derecho a no ser discriminado por razón de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

Afecta especialmente al trabajo de la policía las circunstancias y requisitos de la detención preventiva. Su finalidad será la de hacer comparecer al detenido ante la autoridad judicial competente, cuando existan indicios racionales de que ha cometido una infracción o para impedirle que la cometa. El detenido debe ser informado de los motivos de su detención y de cualquier acusación que se le formule, y deberá ser conducido sin dilación a presencia de un juez.

Los anteriores derechos limitan la actuación de la policía, pero a la vez son una guía para su protección. El ordenamiento legal habrá de recogerlos y todo código de conducta de los funcionarios de policía tendría que hacer mención directa o indirecta a los mismos.

La *Declaración sobre la Policía de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa* en su Resolución 690/1979 pretende reforzar el sistema europeo de protección de derechos del hombre con unas reglas deontológicas para la policía. Comprende tres secciones: ética, status, y situaciones de guerra o de excepción-ocupación.

En la sección sobre ética, apartado 1, se declara que "Corresponde a todos los funcionarios de policía cumplir los deberes que le

impone la ley *protegiendo* a sus conciudadanos y a la colectividad contra las violencias...". Es decir, la policía debe proteger los derechos de los ciudadanos, de cuya descripción se ocupa el Convenio Europeo anteriormente descrito.

El resto de los apartados se limitan a hacer una lectura de dichos derechos y a extraer algunos corolarios, como el relativo al uso restringido de las *armas*, derivado de la utilización de la fuerza sólo razonable para cumplir la misión exigida, que a su vez proviene del derecho a la vida y a la integridad física. Otros, como el de guardar *secreto* acerca de todas las cuestiones de carácter confidencial que el policía conozca con motivo del servicio, pretenden proteger el derecho a la intimidad; y otros, en fin, como el de la *responsabilidad personal*, que persiguen asegurar el cumplimiento personal del propio código de conducta, sin que quepa ampararse en la obediencia debida.

En la sección referida al status se afirma que "las fuerzas de policía constituyen un *servicio público* establecido por la ley y encargado del mantenimiento del orden y de la aplicación de la ley", resaltando la vocación de servicio de la policía y su identificación con el público al que sirve. Se hace mención a la conveniencia de formación en materia de problemas sociales y derechos y libertades del hombre, a la remuneración que ha de ser justa, a las condiciones de trabajo que habrán de ser dignas, y a la constitución de organizaciones profesionales, entre otras cuestiones.

Cabe destacar que las dos secciones anteriores son aplicables incluso a las fuerzas armadas o militares que asuman funciones de policía.

Por último, en la sección que se ocupa de las situaciones de guerra y otras de excepción-ocupación, se afirma que el funcionario de policía en estos casos "debe continuar asumiendo su función de protección de las personas y de los bienes, en interés de la población civil. El no debe, pues, tener el status de combatiente...".

La *Ley 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, por su parte, recoge en el preámbulo que los principios básicos de actuación que allí se establecen siguen las líneas marcadas por el Consejo de Europa en su Declaración sobre la Policía. Y así entendemos que también debería guiarse todo código deontológico de una policía europea.

Estas son a nuestro juicio las coordenadas donde debe situarse el estudio comparado de los modelos policiales en Europa. A su luz se

examinan a continuación los relativos a Finlandia, Suecia y Dinamarca.

FINLANDIA ⁽¹⁾

La policía finesa ha evolucionado como una fuerza moderna y eficaz en el curso de una larga historia que data de la Edad Media. El *sheriff* es uno de los títulos oficiales más antiguos que se utilizan en la administración local finesa actual. Antiguamente, el *sheriff* representaba a la corona de Suecia o a la administración central, actuando como acusadores y policía al mismo tiempo que como autogobierno local. Hacia finales del siglo XVII, los gobernadores tenían derecho a nombrar *sheriffs*.

El gran cambio en la administración policial se produjo tras la independencia de Finlandia, en los años veinte. Se emitió en Finlandia una ley que determinaba la sujeción de las actuaciones de la policía, tanto rural como urbana, a la misma regulación. El Estado era responsable de los costes generados por el servicio policial, con excepción de algunas obligaciones de ciertas ciudades.

Tras la creación del Departamento de Policía, en el Ministerio del Interior comenzó un período de gran desarrollo en la organización policial.

El marco jurídico en el que se desenvuelve la actuación policial está delimitado por el Código Penal, la Ley de Investigación previa al Juicio, la Ley de Medidas Coactivas, y la Ley Policial junto a su desarrollo, el Decreto Policial.

La Ley Policial asigna a la policía la función de "proteger la constitución legal y el orden social y mantener el orden público y la seguridad".

El objetivo de la acción policial consiste en asegurar que la población pueda disfrutar de sus derechos libremente y sin obstáculos, centrándose en la *prevención* de los atentados contra la persona, su vida, salud, libertad, y propiedad, y contra la paz nacional, así como en el *mantenimiento del orden* en los espacios públicos.

Los esfuerzos relativos a la prevención de los delitos pretenden detectar éstos con anterioridad a su comisión, pero también mantener investigaciones eficaces previas al juicio. Son especialmente atendidos los delitos que ponen en peligro a la sociedad y a la población y cuyos resultados pueden acarrear serias consecuencias.

La policía también trabaja para lograr un tráfico seguro, orientando su esfuerzo a motivar a la población para que se comporte de forma segura en las carreteras, basándose en la

acción preventiva pero también en el control de la conducción temeraria.

La autoridad de la policía se fundamenta en la ley cuando invade los *derechos individuales*. Su ejercicio debe ajustarse a los parámetros de justicia e imparcialidad para mantener la confianza de los ciudadanos, no debe restringir más derechos ni usar la *fuerza* o causar más daños que los estrictamente necesarios para cumplir la función encomendada. El uso de la fuerza siempre se basa en los casos prescritos por la ley y en las instrucciones sobre uso de las *armas de fuego*. En los casos en los que sea necesario el uso de la fuerza, la policía siempre elegirá el sistema menos violento posible.

La *organización policial* tiene tres niveles territoriales: nacional, provincial y local. Además existen unidades separadas subordinadas al Ministerio del Interior: la Policía Criminal Central, la Policía de Seguridad, la Policía Móvil, la Escuela de Policía, la Academia de Policía, el Depósito Policial y el Centro de Adiestramiento Canino de la Policía.

En el *nivel nacional*, el Departamento de Policía del Ministerio del Interior planea, desarrolla y supervisa el servicio policial en toda Finlandia. Se ocupa además de la legislación, administración, formación e investigación en el campo de la policía y la seguridad. El Departamento es un órgano administrativo que también tiene funciones operativas. Es responsable de la policía uniformada, el servicio policial criminal, el control del tráfico, los asuntos internacionales, y la información, así como de la planificación, administración de efectivos, financiera y del material policial. El Jefe del Departamento de Policía es el Director Jefe de la Policía, y es el jefe administrativo y operativo de todos los Cuerpos de Policía de Finlandia.

Las operaciones policiales en las *provincias* están sujetas al Departamento de Policía o al Gobierno Provincial. Su obligación es planificar, desarrollar y supervisar los asuntos policiales, tanto administrativos como operativos, en cada provincia, así como promocionar la cooperación entre la policía local, la Policía Criminal Central y la Policía Móvil en la provincia.

La provincia puede incluir *zonas de operación conjunta*, formadas por varios distritos de policía colaborando juntos. El Gobierno Provincial, tras consultar a los municipios afectados, decide su formación y la definición de las tareas sobre las que se extiende la colaboración.

A *nivel local*, la organización de la policía en Finlandia se compone de un mosaico de 246 *distritos policiales*, de los cuales 26 son

departamentos de policía en ciudades, entre los que destaca Helsinki con 1.600 agentes, y 200 son *distritos de policía rural*. Ambos desarrollan las mismas funciones aunque con la salvedad de que en los rurales, sus jefes actúan de fiscales públicos en juzgados menores, como embargantes y ejecutores de varias decisiones administrativas o judiciales, y están a cargo de la administración general.

El jefe del distrito de policía, comisario o sheriff, planifica, desarrolla y supervisa los servicios en el distrito, asegurándose de que se lleven a cabo de forma económica y eficaz. También coordina la cooperación con otras autoridades y organismos oficiales.

La policía local mantiene el orden público, la seguridad y procura prevenir los delitos. Investiga los que se produzcan, así como aquellas acciones que puedan poner en peligro el orden público y la seguridad. Regula y controla el tráfico y promueve la seguridad en la circulación.

Existen *Juntas de Asesoramiento* que actúan como nexos entre la policía y el público, por una parte, y la policía y los encargados de la toma de decisiones por otra. Cada distrito policial tiene su junta, siendo elegidos sus miembros por los consejos municipales. Controlan el trabajo que desarrolla la policía y su ajuste a las necesidades de la seguridad ciudadana.

A nivel del Ministerio del Interior funciona una Junta de Asesoramiento para Asuntos Policiales cuyos miembros son nombrados por el Consejo de Estado por un período de tres años.

La *Policía Criminal Central* es una unidad nacional subordinada al Ministerio del Interior y que cuenta con una oficina en cada provincia. Se ocupa de los *delitos graves*, contra la vida y la salud, los *organizados internacionalmente* y los económicos. Actúa como Oficina nacional de Interpol y mantiene contactos con organismos extranjeros. La policía local puede solicitar directamente su ayuda en una investigación o asunto para el que carezca de los recursos suficientes.

La *Policía de Seguridad* también es una unidad nacional de la policía con oficinas en cada provincia. Trabaja en la prevención e investigación de crímenes que puedan poner en peligro el *orden social o la seguridad interna o externa del Estado*, para lo cual mantiene contactos con organismos extranjeros.

La *Policía Móvil* es otra de las unidades nacionales subordinadas al Ministerio del Interior que despliega de dos a cuatro unidades inferiores por provincia. Mantiene el orden público y la

seguridad, regula y controla el tráfico, principalmente en las autopistas, y actúa como fuerza de reserva.

Finlandia cuenta con una Escuela de Policía y una Academia de Policía responsables de la formación básica y superior de sus agentes, y subordinadas al Ministerio del Interior.

La *Escuela de Policía*, situada en Tampere, procura una formación básica que se compone de dos períodos con una duración total de dos años y medio, incluido el período de prácticas.

La *Academia de Policía*, ubicada en Espoo, proporciona una formación de nivel superior para cubrir los puestos de sargento, superintendente y también de jefe de policía.

La administración de policía en Finlandia emplea a 11.854 personas, de las cuales 8.453 son agentes de policía. Existen 7.380 policías locales, 710 agentes de la *Policía Móvil*, 230 de la *Policía Criminal Central*, 100 de la *Policía de Seguridad* y 30 destinados en la Escuela y en la Academia de Policía. De las tareas administrativas se ocupan 2.120 personas, y 1.300 en otras labores.

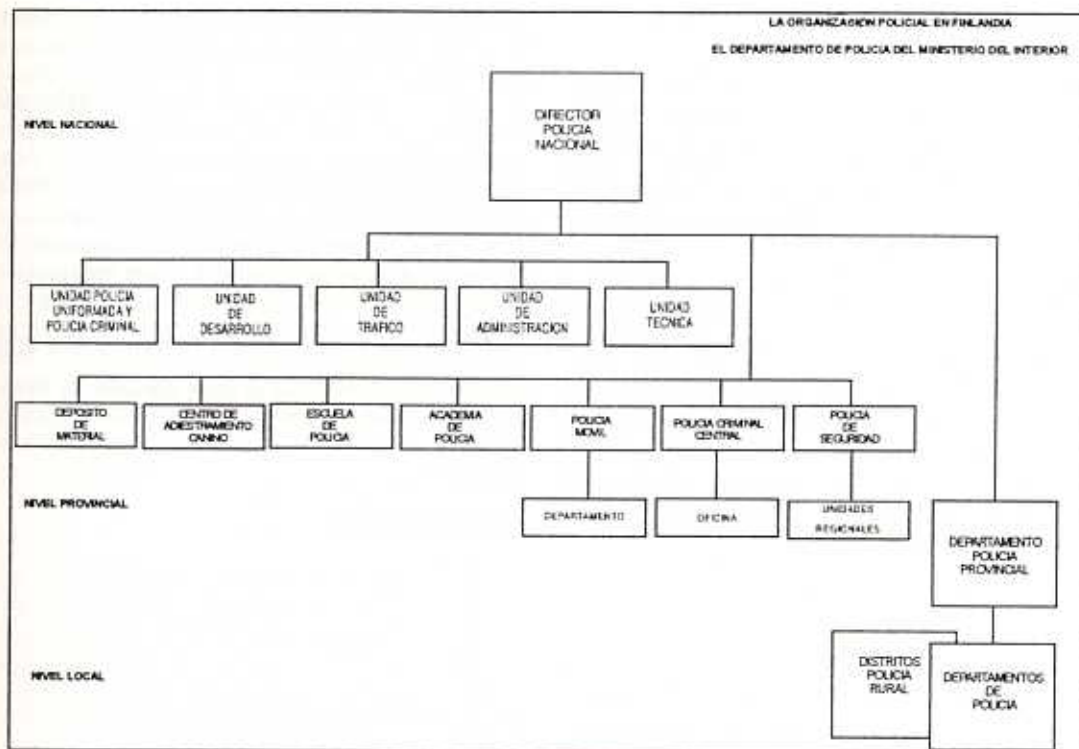
El incremento de fuerzas policiales desde los años sesenta hasta los noventa estuvo próximo a los 500 agentes, la mayor parte del cual se destinó a algunas provincias y a la *Policía Criminal Central*. Sin embargo, está prevista una disminución de 276 puestos en la administración de policía entre 1995 y 1996.

El reto que se plantea a la policía en Finlandia en los próximos años pasa por ofrecer a sus ciudadanos un mejor servicio a pesar de los recortes presupuestarios.

En la descripción de este modelo pueden observarse a grandes rasgos las notas que caracterizan al modelo policial europeo. En primer lugar queda patente la obligación de proteger los derechos individuales, con especial atención a los más importantes: la vida, la salud y la libertad. El trabajo policial, entendido como un servicio al público, se presta en el nivel local de forma descentralizada y cercana a éste, con intervención del Consejo municipal a través de las juntas de asesoramiento, aunque también sin descuidar la coordinación a nivel provincial a través de las zonas de operación conjunta. La *Policía Criminal Central*, que se ocupa de los delitos más graves y de los organizados internacionalmente, y la *Policía de Seguridad*, a cargo de los atentados contra el Estado y la forma de organización social, procuran de otro lado la especialización, movilidad y coordinación a nivel nacional necesarios a estos tipos de delitos, así como la conexión a nivel internacional con otras policías europeas.

LA ORGANIZACION POLICIAL EN FINLANDIA

EL DEPARTAMENTO DE POLICIA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR



DISTRIBUCION EN TIEMPO DE LA TAREA POLICIAL



SUECIA ⁽²⁾

En la Constitución sueca se establece que el objetivo básico del servicio público consiste en asegurar el bienestar personal, económico y cultural de los ciudadanos, y prestarles cuidado social y seguridad, procurando una buena calidad de vida y la salvaguardia de sus vidas privadas y familiares.

En base a este objetivo básico, la labor principal de la policía consistiría en asegurar que el ciudadano pueda vivir en la comunidad sin miedo al crimen.

La *Ley de la Policía* proclama que el servicio de la policía es uno de los aspectos de la participación de la comunidad en la promoción de la justicia y de la seguridad y se ha de orientar al *mantenimiento del orden y de la seguridad*, al mismo tiempo que a proporcionar *protección y ayuda a la población*, prestando *atención a sus demandas y deseos*.

Más concretamente, es obligación de la policía:

- Prevenir el crimen y cualquier otra perturbación del orden público y la seguridad.
- Controlar el orden público y la seguridad, evitar su perturbación e intervenir cuando esto ocurra.
- Llevar a cabo las investigaciones relacionadas con los delitos procesables.
- Proporcionar a la población protección, información y otros tipos de ayuda.

Los objetivos del trabajo policial se fijan a través de directivas gubernamentales, materializadas en instrucciones emitidas con periodicidad anual, en las que se fijan unas prioridades y se ordenan los recursos en atención a las finalidades a alcanzar.

Entre los principios generales de la intervención policial la ley menciona el de sujeción a la legalidad y el de utilización de la fuerza mínima necesaria. Toda intervención limitadora de *derechos básicos y libertades* se regula en normas específicas.

Las tareas principales de la policía, como la de prevenir e investigar el crimen, están definidas en el Código Penal y en el Código de Procedimiento.

El *poder discrecional de la policía* es regulado en la ley policial a través de varias figuras:

Uso de la fuerza

Un agente de policía puede, en el caso de que otros medios no sean adecuados y siempre que esté justificado en razón a las circunstancias,

utilizar la fuerza para cumplir sus funciones, si se ha de enfrentar a otra fuerza o a una amenaza de fuerza; si un detenido o preso intenta escapar u ofrece resistencia a ser detenido; si se trata de impedir un acto que castiga la ley o que ponga en peligro la vida, salud o bienes, o se trata de un daño contra el medio ambiente; si teniendo que desalojar a una persona de un área o local o efectuar un cacheo o un examen corporal, o una incautación o confiscación de la propiedad, encuentra resistencia a ello; si debiendo acordonar, acceder, cerrar o evacuar un edificio, habitación o área encuentra resistencia; y si la medida es indispensable para mantener el orden y la seguridad públicos y no se puede conseguir sin el empleo de la fuerza.

Arresto temporal

1. Un agente de policía puede efectuar una detención de una persona en virtud de una decisión de la autoridad policial, amparada en el poder que le otorgue una disposición especial, si la demora en su ejecución pudiera conllevar un peligro para la vida o la salud o cualquier otro daño.

2. Si un agente de policía encuentra a una persona desconocida y tiene motivos suficientes para creer que es buscada mediante una orden de detención, el agente puede arrestarla para ser identificada si se negara a dar su identidad o si existiera motivo para creer que la identidad dada es falsa.

3. Si una persona perturba el orden público o constituye un peligro inmediato para el mismo, el agente puede retirarla de un área o edificio para mantener el orden o para evitar un acto ilegal. Cuando esta medida no fuera suficiente, la persona puede ser detenida temporalmente.

Se ha de notificar tan pronto como sea posible a la persona arrestada los motivos que acompañan a esta medida. Si la orden de arresto proviene de la autoridad policial, se notificará rápidamente a la misma, quien tomará una decisión de acuerdo a la ley.

La persona arrestada será interrogada a la mayor brevedad posible, siendo liberada inmediatamente después en el supuesto tercero. Ninguna persona puede ser arrestada durante más de seis horas.

Si se estima que la persona arrestada necesita ayuda, la policía le proporcionará información y consejo, contactando con el organismo responsable de satisfacer sus necesidades.

Cuando una persona es arrestada bajo la ley policial, no se le debe causar más inconven-

nencias, ni someterla a vulneración alguna de su libertad más allá de lo necesario.

Registro corporal

Un agente puede registrar a una persona arrestada, detenida o retirada de un lugar:

- Para incautar, por razones de seguridad, armas u otros objetos peligrosos.
- Para determinar la identidad de una persona.

Entrada y registro de viviendas y locales

Un agente de policía puede acceder a una vivienda o local con el fin de arrestar a una persona con autorización legal, o para buscar un objeto que haya de incautarse legalmente.

También cuando tenga motivos para creer que hay algún cadáver o alguien que necesita ayuda, o si presume que se va a cometer un delito que conlleva un grave riesgo para la salud o daño a la propiedad, a fin de buscar armas o explosivos u otros objetos peligrosos, o de cerrar, evacuar o impedir el acceso, prohibir la retirada de algún objeto o la utilización de los medios de comunicación.

En cada distrito de policía existe una autoridad policial responsable del servicio policial que está presidida por una *Junta Policial*. Forma parte de ésta el director de la autoridad policial (comisario del distrito), el subdirector (subcomisario) y un número mínimo de seis miembros elegidos por el municipio o por la administración del condado.

La Junta puede constituir, con la finalidad de incrementar la participación ciudadana, una o más comisiones de policía, de las que forma parte el comisario, para dirigir una o varios sectores del distrito policial.

Las competencias de la Junta son relativas a la planificación, objetivos y dirección del trabajo policial, organización y métodos de trabajo de la autoridad policial, recursos financieros, designación de comisarios, y otros remitidos a la Junta por el comisario de policía del distrito.

Las decisiones se toman por aclamación. De entre las propuestas presentadas, se adopta la que hayan apoyado un mayor número de miembros.

Los representantes del personal tienen derecho a participar en todas las reuniones de la Junta y expresar su opinión, aunque no pueden tomar parte en las decisiones.

Los agentes de policía son funcionarios estatales y están asignados a las autoridades policiales.

La policía participa en la educación sobre la Ley y la Justicia así como en la educación vial en las escuelas.

La *administración del condado* es responsable del servicio policial en el condado y supervisa la actividad de las autoridades policiales en el condado.

Le incumbe decidir la asignación de recursos para la acción conjunta en varios distritos policiales. Puede tomar el mando de todas las fuerzas policiales del condado en circunstancias especiales o cuando así lo decreta el Gobierno.

La Junta Nacional de Policía es la *autoridad administrativa central* de la policía.

La *policía de seguridad* sueca tiene como misión contrarrestar las amenazas contra la nación sueca, su soberanía, y su forma democrática de organización política, llevadas a cabo a través del espionaje, la acción subversiva o el terrorismo.

La información captada, tras ser procesada y analizada, se pasa a diversas autoridades y organismos, entre los que se cuenta el servicio de defensa.

Es responsable de la protección de los miembros claves del Gobierno y el Parlamento, de la Embajadas asentadas en Suecia y de las visitas de Estado.

El control de esta policía es ejercido por el Gobierno. Además, el Comisionado Parlamentario de la Administración Civil y Judicial y el Fiscal General son responsables de su control judicial. El control público a través de los medios de comunicación se ha limitado como consecuencia de la normativa sobre secretos oficiales. La Junta de Policía Nacional, por su parte, supervisa la aplicación de las directrices del Gobierno relativas a este servicio y presenta un informe anual.

Entre los requisitos generales para ser admitido en la policía cabe decir que el solicitante debe llevar una vida equilibrada, ha de tener espíritu cívico, juicio reconocido, ser mentalmente estable, haber cumplido 20 años de edad, tener experiencia laboral mínima de un año y estar en posesión del permiso de conducir.

La *Academia Superior de Policía* facilita la formación a todos los agentes de policía, jefes de policía y personal administrativo al servicio de la policía.

Las administraciones de los condados también organizan cursos de entrenamiento avanzado supervisados y dirigidos por la Academia Superior.

La *formación básica* consiste en un curso de 33 meses, con un intermedio de 18 meses de prácticas.

La formación para jefes de policía consta de un curso de 32 meses, de los que 26 se dedican a prácticas. Para ser admitido en este curso se requiere la licenciatura en Derecho.

Una unidad de investigación de la Academia, promovida por una norma con carácter de ley, desde el año 1991, se ocupa de la investigación en el ámbito policial, que ha de poseer un carácter científico e interdisciplinario y estar centrada en la policía como instrumento de control social, en su organización, su actuación, en los problemas relacionados con el orden público y la seguridad, la lucha contra el crimen, y en el uso de los recursos disponibles para enfrentarse a estas cuestiones.

Como conclusión a este modelo y a diferencia del correspondiente a Finlandia, notamos la ausencia de un mando operativo centralizado a nivel nacional para atender los delitos más graves contra la vida y la salud. El nivel más alto de coordinación operativa se da en el condado en algunas circunstancias. El nivel nacional se ocupa de la gestión administrativa. La autoridad policial y la Junta Local de cada distrito son los órganos que realmente disponen la actuación concreta de la policía. La lucha contra el crimen organizado se coordina con las policías de otros países a través de Interpol.

Esta organización asegura la cercanía al ciudadano, la atención a sus demandas, su participación, y en definitiva una mayor protección subjetiva de sus derechos y libertades. En cuanto a éstos, la ley regula la posibilidad de su limitación por parte de la policía, y los poderes discrecionales de la policía también están regulados.

DINAMARCA ⁽³⁾

La normativa más importante que afecta a la policía está contenida en la Ley de Enjuiciamiento. Allí se recoge que "*La policía tendrá por objeto mantener la seguridad, la paz y el orden, cuidar del cumplimiento de las leyes y ordenanzas y practicar lo necesario para impedir los delitos y para investigar y perseguirlos*".

Además de estas funciones cumple otras de carácter administrativo, como la expedición de pasaportes y permisos de conducción y licencias de armas. Y también de defensa civil, protegiendo a la población en caso de guerra.

La policía en Dinamarca, en las islas Feroe y en Groenlandia está formada por un solo Cuerpo del Estado.

La organización territorial forma una trama compuesta de 54 *Circunscripciones policiales*

adaptadas a la administración municipal y con la finalidad de asegurar un servicio permanente en todo el país, en base a una red de *Comisarias* abiertas al público durante 24 horas al día.

En ciertas Circunscripciones funcionan *Subcomisarias* que cubren determinados *distritos* de una Circunscripción, cuya entidad es variable y oscila de uno a cien policías en plantilla. También operan 130 *Distritos de Policía Rural*, que al igual que la *Policía de Distrito Urbana*, aseguran un contacto directo con la población local. Otra experiencia en esta línea la constituye las llamadas *Comisarias Cercanas* que cubren tanto áreas urbanas como rurales y que se han consolidado tras su implantación debido al balance positivo de tal experiencia.

Las Circunscripciones son dirigidas por los Jefes de Policía, quienes también actúan de Fiscales en los juicios de faltas, y se organizan en tres áreas: *orden público o policía uniformada*, en la que se ubican la Comisaría principal, las Subcomisarias, la Policía de Distrito y la Rural; *área de investigación criminal*, que comprende una Comisaría principal y varias Subcomisarias si las hubiere, y *área de administración*.

En todas la Circunscripciones intervienen las llamadas *Juntas Locales*, de acuerdo con la Ley de Enjuiciamiento. Participan los Alcaldes y algún concejal —según el número de habitantes— de los municipios incluidos en la Circunscripción, el Jefe de Policía, y dos vocales designados entre el personal de la policía. El Jefe de Policía habrá de poner al corriente a la Junta de los problemas relativos a la seguridad ciudadana y a la organización de la policía, discutiéndose todas las cuestiones de interés común para la policía y los vecinos de los municipios. La Junta podrá proponer que se dediquen esfuerzos especiales a atender determinados aspectos de la seguridad, informa a la población sobre las funciones de la policía y, finalmente, decide si deben ser investigadas las *quejas* relativas a la actuación de la policía.

La importancia que se concede a la prevención queda reflejada en la constitución del "*Consejo para prevenir la criminalidad*", que basa su actividad en la promoción de dispositivos de seguridad y en la información a la población. Diseminadas por todo el país, las *Juntas de enlace* de prevención criminal actúan mediante la cooperación SEP (S= Servicio de auxilio social y de sanidad, E=Escuelas, P=Policía).

En cada Circunscripción prestan servicio tres o más letrados en Derecho nombrados por el Ministerio de Justicia y que en el futuro serán designados Jefes de Policía.

La policía participa en la enseñanza en las escuelas proporcionando orientación sobre la prevención criminal, los estupefacientes y la seguridad vial.

Para lograr una acción coordinada entre las diversas Circunscripciones el país se divide en siete *Regiones de Policía*.

La policía depende del *Ministro de Justicia*. El *Jefe nacional de Policía* tiene a su cargo la Administración central del Personal y de la Economía de la Policía.

También dependen de él, aunque prestan servicio en todo el país bajo la responsabilidad de cada Jefe de Policía local:

- La *Brigada de Tráfico*, que asiste a las Circunscripciones en la vigilancia de la circulación.
- La *Brigada Volante*, que en cooperación con las Regiones de Policía presta asistencia en caso de actuación coordinada de las Circunscripciones, y sirve además de órgano de enlace con el de Defensa.
- La *Brigada Móvil*, que actúa en casos de delitos graves y presta asistencia en las Regiones.
- Los Gabinetes Técnicos, que realizan las inspecciones oculares.
- La *Oficina de Interpol*, que tiene a su cargo la cooperación policial internacional.
- El Centro de datos.
- El Servicio de Información de la Policía.

La *Escuela de Policía*, dependiente del Jefe nacional de Policía, proporciona la formación necesaria al aspirante a ingreso a través de un curso inicial de ocho meses de duración. A continuación seguirán once meses de prácticas en una Comisaría, para proseguir de nuevo en la Escuela de Policía otro curso, superado el cual será examinado el aspirante. La instrucción básica terminará por último con otro período práctico de seis a doce meses en una Comisaría y en la Brigada Volante y de Tráfico.

CONCLUSIONES

Esta descripción, con ser breve, nos ha permitido sin embargo detectar cierta repetición de algunas constantes del modelo que aquí llamamos nórdico: la seguridad pública es responsabilidad de los Jefes de Policía local, que habrán de dar cuenta de la actuación de la policía ante las respectivas Juntas locales, en las que se encuentran representados de una u otra forma los vecinos. La policía se sitúa así

cerca del ciudadano y éste participa más estrechamente en la problemática de la seguridad. A nivel regional se crean estructuras de coordinación para atender aquellos problemas que rebasan los límites de la Circunscripción; y a nivel nacional, desde el órgano superior de la policía, se presta apoyo en materia de personal, formación —que asegura una homologación de los policías y la unidad en los procedimientos y criterios de actuación—, administración e infraestructura, y además se organizan algunos Cuerpos especiales para atender determinados aspectos concretos de la seguridad, con competencia para intervenir en todo el territorio nacional y dirección centralizada, lo cual les permite afrontar más ventajosamente tanto la lucha contra el delito organizado como contra aquellos otros que requieren una actuación más especializada y una coordinación más estrecha.

En general, se puede afirmar que el modelo nórdico no sólo es un modelo válido para la cooperación policial europea, sino que además contiene aspectos sugerentes. Llama sobre todo la atención el hecho de que los Cuerpos de Policía, siendo estatales, son puestos a disposición de las autoridades locales, como directamente responsables que son de la seguridad ciudadana ante sus vecinos, a fin de controlar su actuación. Esta disposición tiene la ventaja de evitar la proliferación de distintos Cuerpos de Policía local de más difícil coordinación. La autoridad regional, como responsable de la seguridad pública ante el conjunto de los ciudadanos, se reserva la supervisión de ésta, el refuerzo en determinadas zonas, la promoción de estructuras de cooperación, y la intervención de determinados Cuerpos de Policía especializados. No existen sin embargo Cuerpos de Policía regionales diferenciados. La autoridad central facilita la gestión de personal y económica, la formación uniforme de los policías, las bases de datos, y asegura la coordinación nacional en la lucha contra las infracciones que rebasan los límites regionales.

En resumen, tal vez el modelo que presentamos sea un buen ejemplo para otros países de cómo puede llegar a constituirse una policía estatal descentralizada en cooperación con las autoridades locales.

NOTAS

- (1) Se han utilizado como fuentes diversos informes facilitados por la Embajada del país.
- (2) Ídem que el anterior.
- (3) La descripción de la Policía de Dinamarca se ha basado en "The Police in Denmark", folleto editado por el Jefe nacional de Policía de Dinamarca en abril de 1987.

LA COOPERACION POLICIAL EN LA UE: Especial referencia al Acuerdo de Schengen y a su Convenio de Aplicación

J. GOMA TORRES

Inspector de Policía

1. El camino de los Estados miembros de la Comunidad hacia el Acuerdo de Schengen

Para entrar de lleno en el entramado que supone la cooperación policial entre los Estados Schengen, todos ellos Estados miembros de la Unión Europea, es forzoso transitar por el camino que ha dado lugar a la firma, primero, del Acuerdo de Schengen, y cinco años más tarde, de su Convenio de Aplicación, que a su vez ha tardado otros cinco años en entrar en funcionamiento.

Todo comienza con la firma, en Roma, en 1957, del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que para lograr el "gran mercado", establece lo que se han denominado "las cuatro libertades básicas", recogidas inicialmente en los artículos 3 a) "la supresión, entre los Estados miembros..., de las restricciones... a la entrada y salida de mercancías", y 3 c) "la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales".

La garantía a estas libertades se estableció en el artículo 5, por el que los Estados miembros se abstendrían de realizar aquellas medidas que pudieran poner en peligro los fines del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE), y por tanto menoscabar las libertades de circulación.

El desarrollo articulado de estas libertades aparece en el Título I para la libre circulación de mercancías y en el Título III para la libre

circulación de personas, servicios y capitales. Pero, y este es un pero muy importante, no aparece la libre circulación de personas en genérico, sino como medio para la existencia de un mercado. No podemos olvidar que el objetivo de la Comunidad Económica Europea era la creación del denominado "mercado común".

En consecuencia, la primera manifestación de la libre circulación de personas es la que se refiere a la libre circulación de trabajadores (artículo 48.1 TCEE), que trata de dar una "dimensión europea" al mercado de trabajo y hace referencia exclusivamente a trabajadores nacionales de los Estados miembros (artículo 48.2 TCEE), toda vez que se impone la supresión de las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro (artículo 52 TCEE).

Por tanto, en principio, por "personas" el Tratado de la Comunidad Económica Europea entiende a los trabajadores de los Estados miembros, quedando fuera del concepto "personas" las no trabajadoras y los nacionales de terceros Estados.

Será con ocasión del Acta Unica Europea (AUE), por la que se modifican los Tratados de las Comunidades Europeas (Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), cuando se produzca la superación de la visión de la "Europa de los mercaderes" por la de la "Europa de los ciudadanos", y se dé un paso más en el camino hacia la Unión Europea, al considerar que por personas hay que entender no sólo a los trabajadores, sino también a los no activos (estudiantes, turistas y jubilados) y, en consecuencia, a todos los nacionales de los Estados miembros. Sin embargo, por ahora, siguen sin entrar en el concepto comunitario de "personas" los nacionales de los terceros Estados.

Pero el Acta Unica Europea también introdujo en el Tratado de la Comunidad Económica Europea el artículo 8A (7A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea en virtud del Tratado de la Unión Europea), por el que el "mercado común" se convierte en el "mercado interior", es decir, en un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de personas estará garantizada, y ahora cabe interpretar que esta libre circulación es para todas las personas que se encuentren en el territorio comunitario, nacionales de terceros Estados incluidos, dado que hablamos de un espacio sin fronteras y por

tanto sin controles al pasar de un Estado miembro a otro.

Así, el concepto de mercado interior introduce en los Tratados de las Comunidades Europeas un elemento clave para avanzar en el proceso de construcción de la Unión Europea, como es el "espacio sin fronteras interiores", y, a la vez, un elemento distorsionador en dicho proceso, como es la interpretación de la libre circulación de personas, ya que mientras para unos Estados miembros es una libre circulación de todas las personas que se encuentren en su territorio y además el espacio sin fronteras interiores supone el desmantelamiento de los controles de identidad, para otros Estados miembros es una libre circulación sólo de los nacionales comunitarios y, en consecuencia, el espacio sin fronteras interiores no puede significar el desmantelamiento de los controles de identidad.

En otro orden de cosas, en el Acta Unica Europea (AUE) aparece reflejado nitidamente el objetivo a conseguir por las Comunidades Europeas (CECA, CEE y EURATOM), que no es otro que "hacer progresar de manera concreta la Unión Europea" (artículo 1 AUE). Pues bien, interesa ahora destacar la Declaración realizada por el Consejo Europeo en la cumbre de Stuttgart, el 19 de junio de 1983, citada en el AUE, por la que "los Jefes de Estado o de Gobierno subrayan la alta significación política de este documento, que tiene el carácter de una declaración política solemne que afirma la *determinación de los Estados miembros de progresar hacia la Unión Europea*".

El punto 1.4.3 de esta Declaración señala, por primera vez, que "deben promoverse, aunque estas actividades no estén previstas en los Tratados ni se realicen en el marco de los mismos, un análisis común y acciones concertadas para hacer frente a los problemas internacionales de orden público, a las manifestaciones de violencia grave, a la criminalidad internacional organizada y, en términos generales, a la delincuencia internacional".

Bien es cierto que si en la Declaración de Stuttgart encontramos un principio de "institucionalización" europea de cooperación policial, los Ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros ya se reunían desde 1975 en una conferencia informal con la finalidad de coordinar la lucha contra la delincuencia transfronteriza, especialmente la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada. Dicho foro de trabajo recibió el nombre de TREV (Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional), y ha constituido el núcleo de la cooperación

policial en estas materias hasta la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

Pero continuando con el camino que nos lleva a Schengen, a nadie se le escapa que *para poder establecer un espacio sin fronteras interiores*, para suprimir los controles fronterizos en las fronteras comunes, *es necesario adoptar determinadas medidas de carácter compensatorio* para que la eliminación de los controles no implique un aumento de la criminalidad y de la inmigración irregular, es decir, *iniciar un proceso legislativo y administrativo a través del cual se refuercen las fronteras externas de la Comunidad y se mejore la cooperación entre las autoridades nacionales competentes*, ya que el espacio sin fronteras está forzosamente vinculado a los progresos que se realicen en la cooperación intergubernamental en la lucha contra el terrorismo, la criminalidad internacional, la droga, los tráficos ilícitos y la inmigración clandestina. Materias en las que, hoy por hoy, la Comunidad no tiene competencias, ya que, como hemos visto en la Declaración de Stuttgart, no estaban contempladas en los Tratados ni se realizaban en el marco de los mismos, situación que no se ha visto alterada con la aprobación del Tratado de Maastricht, aunque se han abierto las vías para su comunitarización (artículos 100 C y K del Tratado de la Unión Europea).

Así, el Acta Unica Europea incluía una Declaración Política de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la libre circulación de personas, en la que manifestaban que "con objeto de promover la libre circulación de personas los Estados miembros cooperarán, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad (en los ámbitos que afectan a los nacionales de los Estados miembros), en particular por lo que respecta a la entrada, circulación y residencia de los nacionales de terceros países. Asimismo, cooperarán en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, la droga y el tráfico de obras de arte y antigüedades".

Sin embargo, y a pesar de las dificultades que se derivan de los problemas de terrorismo, droga y criminalidad, el verdadero obstáculo encontrado por los Estados miembros para la supresión de los controles en las fronteras interiores y el establecimiento del espacio sin fronteras fueron, y son, aunque cada vez menos, los problemas jurídicos relacionados con el denominado derecho de extranjería, es decir, con las condiciones de entrada de nacionales de terceros Estados en el territorio comunitario, su permanencia, asilo, extradición, etc., considerando la posibilidad que se ofrece a un

ciudadano de un tercer Estado para que una vez dentro de un Estado miembro pueda después pasar libremente por los demás, ya que no existirán fronteras interiores (1).

De lo dicho hasta ahora se extraen dos conclusiones básicas: a) la existencia de diferencias de interpretación entre los Estados miembros de la Comunidad respecto al término "personas"; b) la competencia de los Estados miembros para establecer las medidas que permitan establecer el régimen de libre circulación (controles en fronteras exteriores, condiciones de circulación de los extranjeros y cooperación policial).

2. El Acuerdo de Schengen (A.SCH)

Pues bien, las dificultades encontradas en el proceso de construcción de la Europa comunitaria para llegar a un acuerdo sobre el término personas y la adopción de las medidas necesarias para establecer la libre circulación llevó a cinco de los socios fundadores de la Comunidad Europea, con experiencia en libre circulación de personas (Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo con el BENELUX, y Francia y Alemania con Salbrück), a la firma de un acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes que permitiera establecer una efectiva libre circulación de personas, es decir, para todas las personas que se encuentren en su territorio (nacionales de los Estados miembros y nacionales de terceros Estados). Fue el denominado Acuerdo de Schengen, firmado el 14 de junio de 1985, en el que se estableció un principio de acuerdo acerca de las líneas maestras de un Convenio que permitiera suprimir las fronteras comunes del "club de los cinco".

El objetivo perseguido por estos países, plenamente coincidente con el objetivo comunitario, pero realizado al margen de los Tratados, es la creación de una zona de libre circulación, procediendo a la supresión progresiva de los controles en las fronteras comunes y estableciendo una serie de mecanismos y medidas de sustitución con vistas a mantener e incrementar el nivel de seguridad pública existente en los países integrantes.

El texto del Acuerdo de Schengen se presenta bajo la forma de una declaración de intenciones que define los objetivos que se han fijado los firmantes para el establecimiento de un régimen de libre circulación. Las líneas generales del proyecto aparecen en el artículo 17 del A.SCH, que dice: "En materia de libre circulación de personas, las Partes buscarán la supresión de

los controles en las fronteras comunes y transferirlos a sus fronteras externas. A este fin, se esforzarán previamente en armonizar, en caso necesario, las disposiciones legislativas y reglamentarias relativas a las prohibiciones y restricciones que fundamentan los controles y adoptar las medidas complementarias para la salvaguardia de la seguridad y para obstaculizar la inmigración ilegal de súbditos de Estados no miembros de las Comunidades Europeas".

En el Acuerdo de Schengen se dibujan dos grandes categorías de disposiciones:

1. Las primeras, agrupadas en el Título I "Medidas aplicables a corto plazo", entraron en vigor en el momento en que se firma el Acuerdo. Se trató principalmente de establecer en las fronteras comunes una simple vigilancia visual de los vehículos de turismo, que pasaban por la frontera a poca velocidad, pero sin detenerse. También contiene un determinado número de compromisos de carácter general invitando a los Estados a reforzar su cooperación y a encontrar soluciones que permitan disminuir las formalidades en la frontera.

2. El Título II se refiere a "Medidas a largo plazo", pensadas como objetivos a alcanzar y que fueron objeto de negociaciones futuras dando lugar al Convenio de Aplicación.

3. El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (C.SCH)

Dicho Convenio, firmado el 19 de junio de 1990, después de cinco años de negociaciones, establece que "las fronteras interiores podrán cruzarse por cualquier lugar sin que se realice ningún control de las personas" (art. 2.1 C.SCH), y de forma detallada fija las condiciones y garantías necesarias para la creación del "espacio Schengen".

Se previene en el Acuerdo y en el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen que la creación de un espacio sin fronteras no supondrá una merma en el nivel de seguridad de los Estados miembros y, para ello, se crean los diferentes mecanismos de cooperación que compensan y contrarrestan los riesgos que pueden derivarse de la desaparición de los controles en las fronteras comunes entre los Estados Schengen, particularmente el refuerzo de la frontera exterior, el establecimiento del denominado Sistema de Información Schengen (SIS) y los procedimientos de la cooperación policial.

Nos interesa destacar ahora que el objetivo Schengen es el establecimiento de un espacio sin fronteras interiores que garantice la libre circulación de personas, y que por tanto el refuerzo de la frontera exterior y los mecanismos de cooperación policial que se establecen no son más que las consecuencias del objetivo que se pretende.

• El refuerzo de los controles en la frontera exterior.

El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen dispone que se reforzarán los controles en la frontera exterior, en la que se establecen principios uniformes para el control de las personas. Dado que los controles internos se trasladan a las fronteras exteriores, el Convenio establece un marco dentro del cual podrá desarrollarse la cooperación de los servicios encargados de velar por la seguridad pública.

Así, el artículo 7 del Convenio prevé que los Estados Schengen se prestarán asistencia y garantizarán una cooperación estrecha y permanente para efectuar de forma eficaz los controles y la vigilancia de las fronteras exteriores. Este intercambio de todas las informaciones pertinentes e importantes —por ejemplo sobre los flujos migratorios— se realiza a través de los servicios centrales competentes para estas materias en cada Estado Schengen. En España esta competencia recae en la Comisaría General de Extranjería y Documentación de la Dirección General de la Policía.

Con objeto de que un policía pueda ejercer un control fronterizo en nombre de varios Estados y tenga en cuenta los intereses de los demás Estados Schengen en cualquier punto de la frontera exterior, se han previsto intercambios de funcionarios entre estos Estados, se han definido las condiciones para la formación y se han establecido las modalidades comunes de intervención en la realización de los controles, recogidas en el Manual Común de fronteras, diferenciando dos tipos de control (art. 6.2 C.SCH):

- a) *Control de identidad*, por el que las personas serán objeto de, al menos, un control que permita determinar su identidad tras haber exhibido un documento de viaje.
- b) *Control de seguridad*, que incluirá no sólo la comprobación de los documentos de viaje y las condiciones de entrada, permanencia, trabajo y salida, sino también la investigación y la prevención de riesgos

para la seguridad nacional y el orden público del territorio Schengen. Dicho control se referirá también a los vehículos y objetos que estén en posesión de las personas que crucen la frontera.

• El Sistema de Información Schengen (SIS).

El Convenio establece un sistema de información común (SIS) que permite disponer de descripciones de personas y de objetos, con ocasión de los controles en la frontera, así como a efectos de procedimiento de la expedición de visados, de expedición de permisos de residencia y de la administración de los extranjeros en el marco de la aplicación del Convenio sobre la circulación de personas (art. 92 C.SCH).

Ahora bien, sería absurdo establecer un sistema a utilizar sólo para el control del cruce de fronteras externas y no utilizarlo para la realización de los controles de identidad o de seguridad que se puedan establecer en el interior del territorio, motivo por el que el citado artículo 92 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen prevé su utilización para "comprobaciones y demás controles de policía y de aduanas realizadas en el interior del país".

El objetivo del SIS es preservar el orden y la seguridad pública y la aplicación de las disposiciones del Convenio sobre la circulación de personas por el territorio Schengen (art. 93 C.SCH).

El Sistema de Información Schengen se crea sobre una base de datos común, donde los Estados Schengen integran los datos nacionales que consideren pertinentes relativos a:

- Personas buscadas a efectos de extradición (art. 95 C.SCH).
- Personas desaparecidas (art. 97 C.SCH).
- Personas extranjeras incluidas en la lista de no admisibles (art. 96 C.SCH).
- Personas en interés de su propia protección o para prevenir amenazas (art. 97 C.SCH).
- Testigos (art. 98 C.SCH).
- Vehículos a motor de más de 50 c.c. robados o extraviados (art. 99 C.SCH).
- Remolques y caravanas de más de 750 kg. robados o extraviados (art. 99 C.SCH).
- Armas de fuego (art. 100 C.SCH).
- Documentos de identidad (art. 100 C.SCH).
- Billetes de banco (art. 100 C.SCH).

El SIS se compone, en líneas generales, de los siguientes elementos:

a) Sistema central (C.SIS), que asume la función técnica de apoyo, centralizando toda la información relativa al Convenio que se maneja en el espacio Schengen, siendo el responsable de su distribución a cada N.SIS. Está ubicado en Estrasburgo, bajo la responsabilidad del Estado francés.

b) Sistema nacional (N.SIS), que asume las funciones asociadas a cada país. En él reside toda la información relativa al Convenio y contenida en el C.SIS. La información que genera la envía al C.SIS y se asume cuando éste la ha redistribuido a los N.SIS, garantizándose que en todos los N.SIS existe la misma información disponible para los usuarios nacionales, es decir, el N.SIS España introduce una descripción en el C.SIS y éste, a su vez, la introduce en todos los N.SIS, incluido el de España, de forma que la descripción se introduce en la base de datos de todos los N.SIS al mismo tiempo.

En el caso de España, el N.SIS está conectado a cuatro organismos usuarios, denominados OE.SIS (organismos españoles SIS), autorizados, según sus competencias, a introducir y consultar datos para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Convenio. Estos organismos centrales, a saber, el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera y el Servicio Consular, conectan el OE.SIS a sus respectivas bases de datos, de tal suerte que los usuarios finales del sistema, es decir, los funcionarios en el cumplimiento de sus misiones respectivas (controles, expedición de permisos de residencia, expedición de visados, etcétera) al consultar las bases de datos propias reciben, en su caso, la información contenida en el SIS.

Ahora bien, los N.SIS no se comunican entre ellos, sino a través del C.SIS, y puede darse el caso de que al consultar al SIS en relación a una descripción puede aparecer la respuesta positiva, esto es, que el usuario final comprueba que se trata efectivamente de la persona, del vehículo o del objeto descrito, y el usuario final podría necesitar un complemento de información con el fin de poder ejecutar, en las mejores condiciones, la actuación requerida, por ejemplo, una detención a efectos de extradición.

Se establecen entonces las denominadas Oficinas SIRENE (Supplementary Information Request at the National Entries) con el fin de poner a disposición de los demás Estados Schengen un punto de contacto único y de acceso permanente en las relaciones vinculadas al SIS. Así, si al consultar el SIS se ha producido una respuesta positiva, la Oficina SIRENE con-

cernida se pondrá en contacto con el SIRENE del Estado que introdujo la descripción y le pedirá que ayude a complementar la información que hay en el SIS.

En primer lugar se trata de identificar, por ejemplo, inequívocamente a la persona, para lo cual puede ser necesario contar con huellas dactilares, fotografías, etc. En segundo lugar, una vez verificada la identidad de la persona, se hace necesario iniciar las actuaciones nacionales para cumplir con la conducta exigida, así, si se ha pedido una extradición, habrá que realizar un expediente y comunicar toda esa información a un juez.

En consecuencia, las Oficinas SIRENE se comunican bilateralmente intercambiándose la información necesaria para iniciar los procedimientos nacionales, habiéndose redactado el "Manual SIRENE" para especificar sus bases jurídicas y su organización (imperativos del servicio, plazos de tramitación de expedientes, horarios, ubicación, etc.), así como para establecer los procedimientos que habrán de respetarse en la ejecución de una descripción y los cometidos que entraña cada tipo de descripción.

• La cooperación policial.

El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen dedica a la materia específica de la cooperación policial un capítulo que consta de 15 artículos (39 a 53, ambos inclusive) dentro del Título III dedicado a "Policía y Seguridad". En este Título se abordan *otros ámbitos de cooperación como la asistencia judicial* en materia penal, la aplicación del principio "non bis in idem", la extradición, la transmisión de la ejecución de sentencias penales, *los estupefacientes y las armas de fuego y municiones*.

Una cooperación policial "reforzada" constituye una de las medidas compensatorias más importantes para evitar los déficit de seguridad que podrían resultar de la supresión de los controles en las fronteras internas del espacio Schengen, y, en particular, esta cooperación, que podrá intensificarse en las regiones fronterizas sobre la base de acuerdos bilaterales, además de establecer líneas telefónicas, radio, télex y otros enlaces directos para transmitir a tiempo informaciones, prevé:

1. *Asistencia policial para prevenir e investigar hechos delictivos* (apartados 1-3 del art. 39 C.SCH).

En este ámbito, los Estados Schengen se comprometen a que sus fuerzas de policía,

previa solicitud, se presten asistencia mutua para prevenir e investigar hechos delictivos, asistencia que podrá ser de tipo operativo y sobre todo por medio del intercambio de informaciones orales y escritas. Este tipo de cooperación ha de realizarse siempre dentro del respeto al derecho nacional y dentro de las competencias de las fuerzas policiales, y no deberá tratarse de una solicitud que sea competencia de las autoridades judiciales ni tampoco deberá implicar la aplicación de medidas coercitivas para la ejecución de la solicitud.

Las solicitudes de asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos se examinan y remiten por los órganos centrales encargados de la cooperación policial transfronteriza en cada Estado Schengen. En España, este órgano central es la Subdirección Operativa de la Dirección General de la Policía.

No obstante, y sin perjuicio de la obligación de informar sin demora a las autoridades centrales de los Estados Schengen, está permitido, en casos de urgencia, que dichas solicitudes se remitan directamente a las autoridades policiales competentes del Estado limítrofe.

Una solicitud es considerada urgente por los Estados Schengen cuando la dilación en el tiempo de la transmisión, debido a su paso por el órgano central, puede hacer fracasar la acción preventiva o de búsqueda.

2. *La vigilancia transfronteriza* (art. 40 C.SCH).

Esta figura consiste en que los agentes de un Estado Schengen que actúen dentro del límite de sus competencias materiales, en el marco de una investigación judicial, continúen en el territorio de otro Estado Schengen una operación de vigilancia iniciada en su país.

Esta actividad está sometida a una serie de requisitos, como son:

- Solicitud de asistencia judicial previa, salvo en casos de urgencia, en cuyo caso debe comunicarse el cruce de la frontera de forma inmediata.
- La persona vigilada ha de haber participado presuntamente en un hecho delictivo que pueda dar lugar a la extradición.
- Autorización expresa del Estado Schengen en cuyo territorio vaya a proseguir la vigilancia.

Aun cuando la propia definición de la figura de la vigilancia transfronteriza (art. 40.1 C.SCH) exige que se trate de un hecho delictivo que pueda dar lugar a extradición (según el Convenio Europeo de Extradición con pena de prisión de

un año como mínimo), el apartado 7 del artículo 40 del C.SCH limita los supuestos delictivos para aquellos casos en que por razones de urgencia no se solicite la autorización "judicial" previa, estableciendo una lista de delitos por los que se puede llevar a cabo la vigilancia en tales casos. Estos son:

- Asesinato, homicidio, violación.
- Incendio, destrucción con explosivos.
- Robo, receptación, extorsión.
- Secuestro y toma de rehenes.
- Tráfico de seres humanos, tráfico de estupefacientes.
- Transporte ilícito de residuos tóxicos.
- Falsificación de moneda e intracciones en materia de armas y explosivos.

Se entiende que una vigilancia transfronteriza se realiza por motivos urgentes cuando el hecho que requiere la vigilancia se pone en conocimiento de las autoridades tan tarde, incluso en caso de transmisión inmediata de la solicitud a la autoridad central, que ya no sería posible ejecutar la solicitud de asistencia judicial.

Además, el ejercicio de la vigilancia transfronteriza por motivos de urgencia exige que:

- El cruce de la frontera sea comunicado inmediatamente a la autoridad central del Estado Schengen en que se entra, en todo caso los agentes que realizan la vigilancia deben ponerse en contacto, en el momento de cruzar la frontera, con el servicio de policía más cercano en el territorio que tiene lugar la vigilancia.
- Se presentará sin demora la solicitud de asistencia judicial, en la que se expongan los motivos que han justificado el cruce de la frontera sin autorización previa.
- Se cesará en la vigilancia a instancias del Estado Schengen en que se entra o una vez transcurridas cinco horas desde el cruce de la frontera si no se ha obtenido la autorización correspondiente.

Por lo que respecta a los agentes facultados para ejercer una vigilancia transfronteriza, éstos son, tal y como figura en el Acuerdo de Adhesión del Reino de España, "los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y del Cuerpo de la Guardia Civil en el ejercicio de sus funciones de Policía Judicial, así como los funcionarios dependientes de la Administración de Aduanas por lo que respecta a sus atribuciones relativas al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, al tráfico de armas y explosivos y al transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos".

En el ejercicio de la vigilancia transfronteriza, los agentes han de actuar respetando el Derecho del Estado Schengen en cuyo territorio estén actuando y obedecer las órdenes de las autoridades locales competentes. Además, tendrán que poder acreditar en cualquier momento su carácter oficial y llevar consigo la autorización para efectuar la vigilancia, salvo, claro está, en los casos de urgencia.

Respecto al derecho a portar las armas reglamentarias, el C.SCH faculta a los agentes a llevar su arma de servicio, salvo que el Estado Schengen en el que se va a entrar decida expresamente lo contrario, pero está prohibida su utilización excepto en los casos de legítima defensa según el Derecho nacional del Estado Schengen en el que se entra.

Por último, los agentes que realicen la vigilancia no pueden interceptar ni detener a la persona vigilada, y tampoco pueden entrar en los domicilios y lugares no accesibles al público.

Hay que señalar también que cualquier operación será objeto de un informe a las autoridades del Estado Schengen en cuyo territorio se haya realizado, que podrán exigir la comparecencia personal de los agentes que hayan realizado la vigilancia y su colaboración en la investigación que resulte de la operación, incluidos los procedimientos judiciales.

Como hemos visto, el ejercicio de la vigilancia transfronteriza necesita una autorización "a raíz de una solicitud de asistencia judicial presentada previamente". Sin embargo, los Estados Schengen no han designado a autoridades judiciales como las autoridades que deben autorizar tal vigilancia, recayendo tal potestad en los Centros Directivos de los Cuerpos Policiales. En nuestro caso, el Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de Schengen establece que la autoridad es la Dirección General de la Policía. En consecuencia, es la Dirección General de la Policía (Subdirección Operativa) la que debe autorizar las vigilancias, remitir las solicitudes a otros Estados Schengen y recibir el preceptivo informe que hemos mencionado cuando sean agentes de otros Estados Schengen los que realicen las vigilancias en España, así como solicitar la colaboración de los agentes del país de procedencia en las investigaciones que resulten de la operación.

3. *La persecución transfronteriza* (art. 41 C.SCH).

Llamada también "persecución en caliente", consiste en la posibilidad que tienen los agentes

de un Estado Schengen, que en su país estén siguiendo a una persona sorprendida en flagrante delito o que se hubiese evadido mientras estaba bajo detención provisional o cumpliendo una pena privativa de libertad, de proseguir la persecución en el territorio de otro Estado Schengen con el que tenga una frontera común sin necesidad de autorización previa, cuando las autoridades del Estado en el que se entra no hayan podido ser advertidas previamente o cuando dichas autoridades no hayan podido personarse en el lugar con el tiempo suficiente para continuar la persecución.

Para la realización de la persecución, los agentes han de tener en cuenta que:

- Han de actuar respetando el Derecho nacional del Estado Schengen en cuyo territorio estén actuando y obedecer las órdenes de las autoridades locales competentes.
- La persecución cesará si así lo solicita en Estado Schengen en el que se actúa.
- La persecución se realizará exclusivamente por las fronteras terrestres.
- Los agentes que realicen la persecución deberán ser fácilmente identificables, bien porque lleven uniforme o bien un brazalete o dispositivos accesorios colocados en el vehículo, y deben estar en condiciones de justificar en todo momento su carácter oficial.
- Los agentes podrán llevar su arma de servicio, pero está prohibida su utilización salvo en casos de legítima defensa.
- Está prohibida la entrada en domicilios y lugares a los que el público no tenga acceso.
- Toda persecución, independientemente de su resultado, entrañará la presentación de los agentes ante las autoridades locales competentes, que podrán exigir que los agentes permanezcan a su disposición y colaboren en la investigación que resulte de la operación.

En cuanto a los hechos delictivos que pueden dar lugar a la persecución, se da opción a los Estados Schengen entre una lista de delitos coincidente con la ya indicada para la vigilancia, a la que se añade la fuga a raíz de accidente con resultado de muerte o lesiones graves, o bien los delitos susceptibles de extradición.

En cuanto a los agentes habilitados para la persecución, España ha declarado como competentes a los mismos funcionarios y en las

mismas condiciones que para la vigilancia transfronteriza.

En cuanto al ámbito geográfico de persecución y las condiciones particulares, los Estados Schengen con fronteras comunes han establecido, por medio de acuerdos bilaterales, las siguientes condiciones:

Reino de España.

Por lo que se refiere a la frontera común con la República Francesa:

- Los agentes que realizan la persecución no tienen derecho a interceptar a la persona.
- Los agentes que realizan la persecución pueden perseguir en un franja de 10 km de la frontera en el territorio español.
- La persecución se limita a las personas que han cometido una de las infracciones contenidas en la lista.

Por lo que se refiere a la frontera común con la República Portuguesa:

- Los agentes que realizan la persecución pueden perseguir a la persona hasta 50 kilómetros más allá de la frontera española en el territorio de España o limitado a un periodo máximo de dos horas.
- La persecución se limita a las personas que han cometido una de las infracciones contenidas en la lista.

República Francesa.

Por lo que se refiere a la frontera común con el Reino de España:

- Los agentes que realizan la persecución no tienen derecho a interceptar a la persona.
- La persecución se efectúa en un radio de 10 km de la frontera.
- La persecución está autorizada tras la comisión de una de las infracciones contenidas en la lista.

República Portuguesa.

Por lo que se refiere a la frontera común con el Reino de España:

- Los agentes que realizan la persecución no tienen derecho a interceptar a la persona.
- Los agentes que realizan la persecución pueden seguir a la persona hasta 50 km más allá de la frontera o durante dos horas.

- La persecución se limita a las personas que han cometido una de las infracciones de la lista.

4. *Comunicación de informaciones en casos particulares* (art. 46 C.SCH).

El artículo 46 del Convenio prevé la posibilidad de que un Estado Schengen, sin necesidad de requerimiento o invitación previos, en casos particulares, pueda comunicar a otro Estado Schengen interesado informaciones que le puedan servir para reprimir infracciones futuras, o prevenir peligros para el orden o la seguridad.

Este sistema de información mutua debe respetar la legislación nacional del Estado Schengen que toma la iniciativa y realizarse a través de las autoridades centrales, salvo casos de urgencia, en los que se puede efectuar entre los servicios concernidos, dando cuenta sin demora a las autoridades centrales.

5. *Funcionarios de enlace* (art. 47 C.SCH).

El Convenio de Schengen prevé la posibilidad de destacar funcionarios ante los servicios de policía de los demás Estados Schengen, con el fin de promover y acelerar la cooperación entre los Estados Schengen. Este tipo de colaboración puede ser:

- En el marco de una misión general de asistencia a fin de desarrollar la cooperación policial en cualquier materia (art. 47 C.SCH). Este intercambio se efectúa en el marco de acuerdos bilaterales y permite facilitar intercambios de información y la ejecución de solicitudes de asistencia policial y judicial.
- En el ámbito de vigilancia de las fronteras exteriores, con el fin de permitir tanto el intercambio de información como de armonización de los controles (art.7 C.SCH).
- En el marco de la cooperación en materia aduanera (art. 125 C.SCH).

Por otra parte, los Estados Schengen deben informarse sobre el envío de funcionarios de enlace en los terceros países y pueden acordar que un funcionario de enlace represente no sólo los intereses de su país de origen, sino también de uno o varios de los Estados Schengen.

6. *Las entregas vigiladas de estupefacientes* (art. 73 C.SCH).

Esta figura consiste en tolerar que una o más personas sospechosas de tráfico de drogas

transite por uno o varios Estados Schengen con el fin de que intervengan las autoridades o servicios judiciales y policiales de otro Estado que se considera más apropiado para la mejor represión del delito, normalmente aquel en el que se consuma la operación de tráfico ilícito. Este mecanismo estaba previsto también en el Convenio de Viena de 1988 sobre tráfico de drogas.

Las vigilancias se realizan de conformidad con la Constitución y el ordenamiento jurídico de cada Estado Schengen, que las adopta en cada caso basándose en una autorización previa de los Estados Schengen afectados y en la que cada Estado Schengen conserva la dirección y el control de las actuaciones en su territorio y, por supuesto, se reserva el derecho a intervenir.

4. La entrada en vigor del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen

El Convenio es un conjunto de medidas y disposiciones que no se pueden renegociar y que tampoco admiten reservas. Por otra parte, es un instrumento abierto a desarrollos posteriores al que se pueden adherir todos los Estados miembros de la Unión Europea.

En el Convenio se determina expresamente la subordinación del mismo al derecho comunitario. Los Estados Schengen son Estados miembros de la Comunidad Europea y, en consecuencia, sometidos a la disciplina comunitaria. Esto da lugar a que las disposiciones Schengen, una vez adoptadas a Quince, se vacien de contenido. Es el caso, en concreto, de la política de asilo, del régimen común de visados, de las disposiciones sobre armas y municiones y del régimen de circulación de mercancías.

Con el ingreso de Italia, los "seis" países fundadores de la Comunidad Europea se re-encontraron en un nuevo proyecto, al que, por ahora, se han sumado España, Portugal, Grecia y Austria. Creándose de hecho una Europa de dos velocidades en la cuestión de la libre circulación de personas.

Dinamarca ha solicitado el estatuto de observador con vistas a su adhesión. No obstante, con respecto a este país existe una dificultad de orden técnico consistente en que Dinamarca es socio de la Unión Nórdica, que se concreta en la supresión de la necesidad del uso de pasaporte para circular entre los Estados signatarios (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia e Islandia), de los cuales Noruega e Islandia

no son miembros de la Unión Europea y, en consecuencia, a primera vista, no pueden pertenecer al ámbito Schengen.

Las Autoridades Schengen, en el deseo de establecer una zona de libre circulación europea, han considerado con respecto a la solicitud de Dinamarca:

1. Continuar las negociaciones con Dinamarca respecto a su solicitud del estatuto de observador con vistas a la adhesión.

2. Mantener contactos con Finlandia y Suecia, en la perspectiva de su eventual adhesión a Schengen.

3. Iniciar contactos exploratorios con Noruega e Islandia para, desde el respeto absoluto al acervo Schengen, estudiar una estructura adecuada de asociación.

El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen establece un sistema particular de entrada en vigor y aplicación escalonada, de manera que no todas sus normas comienzan a aplicarse al mismo tiempo ni en todos los Estados Schengen simultáneamente. Así, los pasos a seguir son:

1. Firma del Convenio o adhesión al mismo, lo que da lugar a la distinción entre Estados fundadores y Estados adheridos.

2. Ratificación por el Parlamento de cada Estado Schengen. Para que el Convenio pueda entrar en vigor es necesaria la ratificación de, por lo menos, los cinco Estados fundadores.

3. Ratificación de las adhesiones de los Estados que solicitan pertenecer al "club Schengen" por los Parlamentos de los cinco Estados fundadores.

4. Cumplimiento de las condiciones previas. Se fijaron siete condiciones previas necesarias para considerar que el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen cumplía con los requisitos que permitieran su correcta puesta en práctica:

- Controles efectivos en las fronteras exteriores y Manual Común.
- Modalidades de expedición del visado uniforme e Instrucción Consular Común.
- Examen de las solicitudes de asilo.
- Cumplimiento de las disposiciones en materia de estupefacientes.
- Normas en materia de protección de datos de carácter personal.
- Adopción de medidas para la circulación de personas en los aeropuertos.
- Operatividad del sistema de información Schengen.

Se analizan a continuación los pasos anteriores:

1. La firma del Convenio se produjo por los cinco Partes fundadoras el 19 de junio de 1990. Por los Estados adheridos se hizo sucesivamente, el 27 de noviembre de 1990, Italia; el 25 de junio de 1991, España y Portugal; el 6 de noviembre de 1992, Grecia, y el 28 de abril de 1995, Austria.

2. La ratificación por los Parlamentos nacionales no se ha producido aún en Grecia, ni por supuesto en Austria. El 30 de julio de 1993 se produjo el depósito de los últimos instrumentos de ratificación por los cinco Estados fundadores, lo que ha permitido que el día 1 de septiembre del 93 entrasen en vigor las disposiciones relativas a la creación, actividades y competencias del Comité Ejecutivo (máxima autoridad Schengen, compuesto por los Ministros o Secretarios de Estado con competencias en las materias que se regulan en el Acuerdo y en el Convenio de Aplicación).

3. Respecto de la ratificación de las actas de adhesión por los Parlamentos de los cinco Estados fundadores, la correspondiente a España se produjo por Francia en diciembre de 1993.

4. La aplicación de todas las disposiciones del Convenio exige dos requisitos:

- a) Transcurso de dos meses desde la entrada en vigor parcial (1 de septiembre de 1993 para los cinco fundadores y 1 de febrero de 1994 para España y Portugal).
- b) Cumplimiento de las condiciones previas en los Estados que pretendan aplicarlo, entre los que han de encontrarse necesariamente los cinco fundadores.

Estas condiciones previas se consideraron cumplidas en grado suficiente para permitir la aplicación del Convenio por el Comité Ejecutivo reunido en Bonn el 22 de diciembre de 1994, por lo que el Convenio ha comenzado a aplicarse el pasado día 26 de marzo de 1995 para los cinco Estados fundadores y para España y Portugal. A este respecto hay que decir que la Decisión de Bonn determina que la entrada en vigor del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen es con carácter irreversible. ■

NOTA

(1) Con la aprobación del Tratado de la Unión Europea (TUE) esta cuestión queda:

- Libre circulación de nacionales de los Estados miembros (competencia comunitaria, artículo 8 del TUE, ciudadanía de la Unión).
- Libre circulación de nacionales de terceros Estados, controles en fronteras exteriores y cooperación policial (competencia de los Estados miembros), artículo K del TUE.

LA COOPERACION JUDICIAL.

El Convenio Europeo de Extradición

EDUARDO FUNGAIRIÑO BRINGAS

Teniente Fiscal de la Audiencia Nacional

1. Cooperación judicial

1.1. Cuando se habla de *cooperación o asistencia judicial*, en general, debe tenerse en cuenta que tal concepto tiene un alcance muy amplio. Podemos referirnos a la transmisión de procedimientos en materia penal (Convenio Europeo —Estrasburgo, 15-5-72—), al traslado de penados (Convenio Europeo —Estrasburgo, 21-3-83—), al conocimiento del Derecho europeo (Convenio Europeo —Londres, 7-6-68—), al intercambio de información entre Policías de distintos países —de forma bilateral o en foros plurales, como puedan ser Europol o Interpol—, a los contactos intergubernamentales sobre líneas de cooperación judicial o sobre política criminal o en materias de justicia e interior —grupo TREV1, Comité Europeo para los problemas criminales del Consejo de Europa, "Tercer Pilar" de la Unión Europea (Título VI, artículos K a K-9, del Tratado de Maastricht, 7-2-92)—, a la represión del tráfico ilícito de droga en el mar (Tratado hispano-italiano de 23-3-90), a la transmisión de antecedentes penales en materia de narcotráfico (Convenio hecho en Lisboa el 12-10-84), a la asistencia judicial en materia penal (Convenio Europeo —Estrasburgo, 20-4-59—), etc. No perdamos de vista, sin embargo, que lo que resulta definidor de dicha cooperación es que los actos que se desarrollan tienden a facilitar directa e inmediatamente una actuación judicial. (instrucción sumarial, acusación, Sentencia) o a llevar a la práctica el cumplimiento de una resolución judicial. Y, dentro del marco acotado, en este trabajo nos referiremos a la *cooperación o asistencia judicial en materia penal*, y, especialmente, a una de sus más destacadas manifestaciones, cual es la *extradición en el ámbito*

européico, y a su principal —aunque no único— instrumento, el *Convenio Europeo de Extradición*, hecho en París el 13-12-57 (CEEEx).

1.2. Sin embargo, y como introducción, es imprescindible hacer algunos comentarios —teóricos y prácticos— sobre la cooperación o asistencia judicial en materia penal, antes aludida. La misma puede basarse, en un primer nivel, en la *reciprocidad internacional* y en la *vía diplomática*. En nuestro Derecho, los artículos 193 y 194 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14-9-1982 (LECrim) y los artículos 276 a 278 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1-7-85 (LOPJ) así lo prevén expresamente. En principio, nada obsta a que *cualquier país del mundo* (requerente) pida a España (requerido) su asistencia judicial para la resolución de un caso sobre el que el país requerente tenga jurisdicción. Pensemos, por ejemplo, en la hipótesis de un país tan alejado como Singapur que para localizar y bloquear las cuentas corrientes de las que sea titular en España un empresario de aquella ciudad-Estado solicite la asistencia judicial de nuestros Tribunales; la comunicación —en forma de *Comisión Rogatoria Internacional* (CRI)— sería remitida por el Gobierno del país requerente a nuestro Gobierno por vía diplomática, el Ministerio de Asuntos Exteriores la transmitiría al de Justicia e Interior, éste —apreciada, en su caso, la *reciprocidad* (art. 278 de la LOPJ)— la dirigiría al Juez competente, y por éste se llevarían a cabo las actividades encaminadas al cumplimiento de la CRI, siempre en el *ámbito de las facultades instructoras con las que la LECrim dota al Juez*. Se trataría, así, de una CRI pasiva; y, por lo mismo, tampoco nada obsta a que un Juez o Tribunal español pueda dirigir una CRI sobre la misma base (reciprocidad) y por el mismo conducto (vía diplomática) a otros países, por ejemplo, Kenia (hipótesis de un homicidio cometido en aquel país por un ciudadano español). Se trataría entonces de una CRI activa.

1.3. Pero, afortunadamente y en relación con *países de nuestro entorno* geográfico, cultural y *jurídico* más cercano (Europa y América), contamos con *instrumentos jurídicos* más *específicos* y ágiles. España tiene suscritos con tales países convenios de asistencia judicial en materia penal bilaterales y multilaterales. Entre los *bilaterales* debemos citar los suscritos con Francia el 9-4-69, y con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte el 26-6-89 (ceñido el convenio a la represión del tráfico de estupefacientes). Entre los *multilaterales* citemos nuevamente el *Convenio Europeo de Asistencia Judicial en materia penal* (Estrasburgo,

20-4-59), ratificado por España el 14-7-82 (CEAJ); el *Protocolo Adicional* (Estrasburgo, 17-3-78), ratificado por España el 13-6-91 (PACEAJ); y los artículos 48 a 53 del *Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen* (Schengen, 19-6-90), ratificado por España el 30-7-93 (CAAS).

1.4. Aun participando en los convenios multilaterales países que disponen de sistemas legislativos contestes e instituciones jurídicas análogas, no es extraño que la mayor parte de ellos formule *Declaraciones o Reservas* (sobre idioma, sobre aplicación territorial, sobre restricción a determinados tipos delictivos, sobre designación de autoridades competentes, etc.). En el caso del CEAJ, España formuló tres *Declaraciones*: al *artículo 7.3*, en el sentido de que el plazo mínimo de antelación para que un acusado que se encuentra en España sea citado para comparecer en otro país es de 30 días; al *artículo 15.6*, en el sentido de que cuando se tramite una CRI por la vía de urgencia, debe remitirse al propio tiempo una copia de la CRI al Ministerio de Justicia; y al *artículo 24*, indicando qué autoridades judiciales lo son a los efectos del CEAJ —Jueces y Tribunales, funcionarios del Ministerio Fiscal y autoridades judiciales militares—; y tres *Reservas*: al *artículo 5.1*, en el sentido de que no se ejecutarán las CRIs que no se refieran a infracciones que sean punibles según la ley española, o que no puedan dar lugar a la extradición, exigiéndose en todo caso que la ejecución de la CRI sea compatible con la ley española; al *artículo 16.2*, en el sentido de que las solicitudes de asistencia judicial vengán acompañadas de una traducción al castellano; y al *artículo 22*, en el sentido de no facilitarse información sobre antecedentes penales cancelados. En el caso del PACEAJ y conforme a su artículo 8.2, España formuló la reserva de no ejecutar CRIs a los fines de investigación o embargo de objetos en materia fiscal.

1.5. Ahora bien, al adherirse España al CAAS (Acuerdo de Bonn, 25-6-91) tales *Declaraciones y Reservas* al CEAJ y al PACEAJ quedarán prácticamente *anuladas*, al haberse comprometido nuestro país en el *apartado III.2 del Acta Final del Acuerdo de Adhesión* a renunciar a hacer uso de tales *Declaraciones y Reservas* en la medida en que sean incompatibles con las previsiones del CAAS. Y ciertamente son incompatibles, pues, para empezar, y según su *artículo 49*, la asistencia judicial puede prestarse también en materia de *infracciones meramente administrativas*, responsabilidades civiles, medidas de seguridad y asuntos de

gracia (lo que deja sin efecto la reserva hecha al artículo 5.1.º del CEAJ); el artículo 50 prevé la asistencia judicial por los delitos de impuestos sobre el consumo y de aduanas, y el artículo 51 limita las posibilidades de oposición a la ejecución de CRIs en materia de registro o embargo (lo que afecta a parte del contenido de la reserva al artículo 8.2 del PACEAJ); el artículo 52.2 permite que la documentación se remita en el idioma de la parte requirente, a menos que se tengan razones para creer que el destinatario no conoce dicha lengua (lo que anula la exigencia del artículo 16.2 del CEAJ); y el artículo 53.1 permite que las solicitudes de asistencia judicial —salvo las que se refieren a traslado temporal de personas y al intercambio de datos registrales— se hagan directamente entre las autoridades judiciales (lo que hace superflua la declaración formulada al artículo 15.6 del CEAJ).

1.6. Desde un punto de vista más práctico, veamos ahora el alcance que una CRI puede tener. En una CRI pasiva (la tramitada en nuestro país por un Juez español a petición de un Juez extranjero) dicho alcance no es ni mayor ni menor que el que la LECrim confiere al Juez para llevar a cabo sus actividades instructoras. Hay que partir de la base que todo lo que la LECrim autoriza a hacer a un Juez instructor español lo autoriza a hacer a un Juez instructor extranjero, y la CRI no constituye —ni más ni menos— que el instrumento preciso para que el Juez pueda hacer desarrollar sus actos instructorios en la jurisdicción de otro país. Por ello, y en principio, un Juez extranjero puede transmitir a España una CRI para llevar a cabo —o pedir que se lleven a cabo— los siguientes actos instructorios: declaración de inculcados, siempre asistidos de letrado (arts. 400 y ss.); declaración de testigos (arts. 410 y ss.); careos entre unos y otros (arts. 451 y ss.); intervención de correspondencia e intervención de comunicaciones telefónicas —incluido el fax y el "modem"— (arts. 579 y ss.); bloqueo de cuentas corrientes; autopsias y análisis químicos (arts. 343 y ss.); toma de huellas, fotografías y datos antropométricos (arts. 373 y ss.); reconocimientos en rueda (arts. 368 y ss.); exámenes psiquiátricos (arts. 381 y 382); cotejos periciales de armas, huellas o documentos (arts. 339, 456 y ss.); notificaciones y citaciones (arts. 166 y ss.); entradas y registros (arts. 545 y ss.); reconocimientos médicos; inspecciones oculares (arts. 326 y ss.); certificación de documentos; incautación del cuerpo del o de los efectos del delito (arts. 334 y ss.), etc. Todo ello sin otra limitación que la impuesta por la propia LECrim al Juez

español, y la que impone el respeto a la propia competencia del Juez requerido (artículos 191 de la LECrim y 278-1.º de la LOPJ).

1.7. Insistiendo en el punto de vista práctico, parece lógico que el Juez requirente esté presente en la ejecución de la CRI, si bien la conveniencia y aun necesidad de que ello sea así depende de la práctica y de la naturaleza de la propia CRI. Debe el Juez requirente trasladarse al país del Juez requerido y estar físicamente presente en la práctica de aquellas diligencias cuyo resultado entrañe una percepción personal, como las declaraciones de inculcados y testigos, o la inspección ocular, o el examen por sí mismo de documentos y papeles; pero no parece necesaria dicha presencia, en otros supuestos, tales como la mera certificación de documentos ya individualizados o la toma de huellas y pericia sobre huellas y sobre vainas. En todo caso, la presencia física del Juez no es considerada suficiente si no porta consigo el documento que constituye la CRI.

1.8. Pero, llegado este extremo y a propósito de la intervención personal del Juez requirente en la ejecución de una CRI, cabe preguntarse ¿qué función específica desempeñan los funcionarios policiales en las CRIs? Desempeñan importantísimas funciones en dos niveles o momentos, en el de la coordinación o preparación de la CRI, y en el de su ejecución. Veamos: en toda solicitud de cooperación judicial que libre un Juez o Tribunal, como requirente, dicho Juez o Tribunal no tienen conocimiento "ab initio" de cuál será la autoridad judicial que aparecerá como requerida, e incluso aunque conozcan cuál será la ciudad donde será cumplimentada dicha CRI, no podrán conocer qué nivel orgánico tiene el Juez requerido, y cuál de ellos será si, como suele ocurrir, existen varios Jueces del mismo nivel en una misma ciudad. Es en ese momento, de preparación, cuando interviene el Servicio de Interpol, el que en la tramitación urgente de la CRI se encarga de averiguar qué Juzgado tramita el asunto o "dossier" al que la petición de asistencia judicial se refiere; o cuál es el Juzgado o Tribunal que tiene a su disposición al preso al que se pretende interrogar en concepto de imputado o testigo, etc. Dicho Servicio pregunta a las autoridades del país requerido, mediante sus Enlaces en las oficinas centrales nacionales (OCNs/BCNs), quién será el Juzgado que, como requerido, quedará encargado del cumplimiento de la CRI, y transmitirá al Juez requirente las exigencias procedimentales señaladas por aquél, así como las modalidades de ejecución, el calendario, la hora y el lugar; incluso el que coordinará (en conexión con las

OCNs/BCNs y con la Representación Diplomática) aspectos tales como el alojamiento, la recepción en el aeropuerto o frontera terrestre y las medidas de seguridad. Bien es verdad que una petición de asistencia judicial puede venir a través del Ministerio de Justicia, por vía diplomática, o incluso mediante una carta personal —por correo o por fax—, pero lo habitual es que se utilice el eficazmente contrastado conducto de Interpol.

1.9. Otro nivel o momento en que intervienen los *funcionarios policiales* es el de la presentación de la CRI ante el Juez requerido y su *cumplimiento* o ejecución. En aquellas ocasiones en que el Juez requirente no se traslada a la sede del Juzgado requerido, son los funcionarios de la Policía los que presentan los documentos al Juez requerido, los que asisten por sí mismos a la ejecución de las diligencias (con la intervención que el Juez requerido disponga), y los que portan por sí los *documentos o piezas de convicción* que constituyen la CRI (certificaciones, muestras escriturales, reseñas dactilares, documentos mercantiles, casquillos de muestra, etcétera). Incluso si el Juez requirente decide trasladarse a la sede del órgano judicial que cumplimentará la solicitud de auxilio, es normal y conveniente que vayan con él los funcionarios a los que ha delegado en su "dossier" o instrucción parte de las investigaciones.

1.10. Respecto de qué funcionarios deben ser designados "nominatim" por el Juez para ser portadores, en su caso, de la CRI o para intervenir en su cumplimentación, parece lógico lo sean aquellos a los que se han encomendado *investigaciones* en la causa desde el punto de vista de su función de *Policia Judicial* (cfr. artículo 34 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de 13-3-86 —LOFCS—, y artículo 2 del Real Decreto de 19-6-87 sobre regulación de la Policia Judicial). Ni la citada LOFCS ni el citado Real Decreto establecen previsiones específicas para el supuesto de *desplazamientos al extranjero* con ocasión de ejecución de CRIs; la LOFCS atribuye al Ministro del Interior "...la responsabilidad de las *relaciones de colaboración* y auxilio con las Autoridades policiales de otros países...." (art. 10.1) y al Cuerpo Nacional de Policia "*Colaborar* y prestar auxilio a las *Policías de otros países*....bajo la superior dirección del Ministro del Interior" (art. 12.1.f); pero se trata de previsiones genéricas de colaboración policial e institucional, no de supuestos concretos de intervención de funcionarios policiales en ejecución de *órdenes de cooperación judicial*. De hecho, la práctica de los Juzgados Centrales de Instrucción (JCs)

de la Audiencia Nacional determina que sean designados los miembros del *Cuerpo Nacional de Policia* o de la *Guardia Civil* que en cada caso hayan llevado, por mandato judicial, las investigaciones; y en ocasión de CRI librada a Francia en 1993 con objeto de que pudieran analizarse y cotejarse elementos balísticos allí depositados (en el Laboratorio Interregional Científico de Toulouse), fueron designados conjuntamente policías y guardias civiles de los respectivos gabinetes periciales de balística identificativa.

1.11. En todo caso, no conviene olvidar que la labor de la policía o de la Guardia Civil en materia de asistencia o cooperación judicial internacional en materia penal resulta crucial, al ser dichos Cuerpos y Fuerzas los que en la mayoría de las ocasiones y mediante sus *mecanismos de información exterior* ponen en conocimiento del Juez instructor español la existencia en un país extranjero de *elementos de investigación* (testigos, documentos, objetos) que pueden ser útiles para la causa que sigue en España por determinado delito, y que el Juez instructor oficializa después mediante el libramiento y ejecución de la pertinente CRI.

2. Cooperación judicial en materia penal y extradición

2.1. ¿Qué función tiene cada una de estas instituciones?, ¿en qué se diferencian? Ciertamente ambas cumplen un objetivo que, genéricamente hablando, es de cooperación, pues las dos tienen por misión ayudar al *cumplimiento de la ley* mediante el *ejercicio de la jurisdicción*, contribuyendo a juzgar y a hacer ejecutar lo juzgado (cfr. artículo 117.3 de la Constitución Española —CE—). Pero parece que la *asistencia judicial penal internacional* en sí tiene un *ámbito más general* (practicar averiguaciones en otro país, donde se encuentran parte de los elementos probatorios), y la *extradición* tiene un *campo más delimitado* (reclamar de otro país a quien se busca o persigue para que sea juzgado o para que cumpla la condena que le fue impuesta), y cronológicamente *posterior* (ciertamente, no se puede perseguir a aquel respecto de quien previamente no se hayan encontrado indicios para su inculpación). Y así, efectivamente, *sobre la base de unas investigaciones judiciales*, que habrán podido llevarse a cabo, entre otras, *mediante la práctica de una o varias CRIs en un país extranjero*, podrá luego *dictarse un auto de procesamiento y prisión*, y si la persona procesada no puede ser habida por no encontrarse en el país y se averigua que se ha refugiado en un otro país, se *formulará respecto de ella*

una demanda o reclamación extradicional, para que sea traída a la fuerza y presentada ante el Juez o Tribunal competente que ha de juzgarla.

2.2. Pero una institución no presupone necesariamente la otra. Es perfectamente concebible que en un procedimiento penal que se siga en España contra una persona que resida en nuestro país haya que solicitar la asistencia judicial de otro mediante el libramiento de una CRI para la aportación de nuevos datos sumariales; y es también plausible que en un procedimiento que se siga en España y en el que todos los elementos probatorios hayan sido aquí acopiados, sin necesidad de cooperación o asistencia de ningún país extranjero a tal efecto, sea sin embargo preciso pedir de un país foráneo la extradición del acusado, quien se encuentra allí refugiado. Tampoco debe confundirse con la extradición el traslado temporal de un preso de un país a otro para prestar declaración en este último como testigo (supuesto previsto en el artículo 11 del CEAJ). El traslado del preso para testificar es temporal, dura lo necesario para ese acto y debe ser seguido de su inmediata devolución al país que le tiene encarcelado. Por el contrario, la entrega en extradición tiene carácter definitivo y es con objeto de que la persona que es entregada sea juzgada en el país que le reclama y, eventualmente, cumpla allí su condena.

3. Convenio Europeo de Extradición

3.1. España tiene suscritos y formalmente en vigor *Tratados bilaterales de extradición* con Australia, Botswana (antigua Bechuanalandia), Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Corea, Costa Rica, Cuba, Estados Unidos de América, Federación Malasia, Guatemala, Islas Fidji, Kenia, Liberia, Méjico, Mónaco, Nueva Zelanda, Paraguay, Perú, República Argentina, República Dominicana, Swazilandia, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. Con carácter *multilateral* ha contraído también la obligación de entregar a los reclamados por el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia —creado por Resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad de las NN.UU. y con sede en La Haya (cfr. Ley Orgánica de 1-6-94)—; y es parte en los *Convenios* para la represión de delitos perseguidos según el criterio de la "protección universal" (cfr. artículo 23.4 de la LOPJ), que obligan a extraditar —en defecto de enjuiciamiento— a los autores de tales delitos (falsi-

ficación de moneda —Ginebra, 20-4-29—, toma de rehenes —Nueva York, 17-12-79—, delitos contra personas internacionalmente protegidas —Nueva York, 14-12-73—, tráfico de estupefacientes —Ginebra, 30-3-61—, piratería —Ginebra, 29-4-58—, apoderamiento ilícito de aeronaves —La Haya, 16-12-70—, represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena —Lake Success, 21-3-50—, represión del terrorismo —Estrasburgo, 27-1-77—, etc.) si son reclamados por el Estado que tiene jurisdicción para enjuiciarlos y aun en ausencia de acuerdo de extradición de carácter general.

3.2. Pero, naturalmente, la relación extradicional más frecuente que España mantiene se produce con los países de su entorno geográfico y jurídico más inmediato, es decir, los países europeos. Y dicha relación se sustenta en un instrumento jurídico —como no podía ser menos atendido el artículo 13.3 de la CE—, el ya citado *Convenio Europeo de Extradición*, hecho en París el 13-12-57 (CEEx) —ratificado por España el 7-5-82—, y los acuerdos que lo completan: el *Protocolo Adicional*, hecho en Estrasburgo el 15-10-75 (PA); y el *Segundo Protocolo Adicional*, hecho en Estrasburgo el 17-3-78 (SPA) —ambos ratificados por España el 11-3-85—; además de los artículos 59 a 66 del también ya citado CAAS. Cabe señalar que España ha intercambiado Notas Verbales el 11 y el 14-3-86 con la República Federal de Alemania (RFA), extendiendo la extradición a los delitos de aduanas, impuestos y de control de cambios; y con Francia el 23-3-92 y 3-5-93 extendiendo el ámbito del CEEx a los territorios franceses de Ultramar y colectividades territoriales de Mayotte (en el Océano Pacífico) y St. Pierre-et-Miquelon (en la costa atlántica de Canadá). Pero los citados acuerdos complementarios (PA, SPA y CAAS) serán objeto de examen en otro trabajo.

3.3. El CEEx fue elaborado, como otros muchos acuerdos jurídicos, en el ámbito del *Consejo de Europa*, con la "...finalidad...(de)...lograr una unión más estrecha entre sus miembros...Considerando que tal objetivo puede alcanzarse mediante la conclusión de convenios o la adopción de una acción común en la esfera jurídica...(y)...Convencidos de que la aceptación de reglas uniformes en materia de extradición es adecuada para hacer progresar dicha obra de unificación". Al firmarse en el seno del Consejo de Europa, el ser admitido a dicha Institución es requisito previo para poder firmar el CEEx, y su ámbito geográfico (como el del Consejo de Europa) ha sido siempre más

extenso que el de la Comunidad Europea (ahora la Unión Europea). Son parte del CEEEx (mediante ratificación o adhesión) los siguientes países y desde las fechas que se indican: RFA (2-10-76), Austria (21-5-69), Bélgica (26-3-95 —por aplicación del artículo 60 del CAAS—), Bulgaria, Chipre (22-1-71), Dinamarca (13-9-62), Eslovaquia (1-1-93), España (7-5-82), Finlandia (12-5-71), Francia (10-2-86), Grecia (29-5-61), Hungría (13-7-93), Irlanda (2-5-66), Islandia (20-6-84), Israel (27-9-67) Italia (6-8-63), Liechtenstein (28-10-69), Luxemburgo (18-11-76), Noruega (19-1-60), Países Bajos (14-2-69), Polonia (15-6-93), Portugal (25-1-90), Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (13-2-91), República Checa (1-1-93), Suecia (22-1-59), Suiza (20-12-66) y Turquía (7-1-60).

3.4. Cabe ahora señalar los rasgos del CEEEx, cuyo articulado, por otra parte, ha inspirado la mayor parte de nuestra Ley de Extradición Pasiva (LEP) de 21-3-85. Así, se configura la extradición expresamente como la entrega de la persona a quien *la autoridad judicial* de la parte requirente *persigue* por algún delito o busca para la ejecución de una pena (art. 1); se establece un *mínimo punitivo* de un año por lo menos en caso de persecución por delito o de cuatro meses por lo menos en caso de búsqueda para ejecución de pena, aunque se admite la *extradición accesoria* para el caso de que, de varios delitos, alguno no alcanzase dicho mínimo, si bien y en todo caso ("*principio de doble incriminación*") se exige que los hechos por los que se reclama sean delito según la legislación de la Parte requirente y la legislación de la Parte requerida (art. 2); se *excluyen* de la extradición los *delitos políticos*, no considerándose como tales el atentado contra la vida de un Jefe de Estado o de un miembro de su familia (se trata de la llamada "cláusula belga"), y se excluyen también las solicitudes presentadas con el fin de perseguir a una persona por consideraciones de raza, religión, nacionalidad u opiniones políticas (art. 3); se excluyen también los delitos militares (art. 4) y los delitos de *impuestos, de aduanas y de cambio*, salvo que hubiese acuerdo específico al respecto entre las Partes Contratantes (art. 5); se admite que las Partes *denieguen* la extradición de sus propios *nacionales* (art. 6.1); y se admite que se deniegue la extradición si el delito por el que se reclama se cometió *total o parcialmente* precisamente en el *territorio de la Parte reclamada*, admitiéndose también la concesión de la extradición si el delito se cometió *fuera del territorio de la Parte reclamante* (art. 7); se prevé también la denegación de la extradición

cuando la persona reclamada esté siendo *perseguida por los mismos hechos* en el país requirido (art. 8); cuando la persona haya sido ya *definitivamente sentenciada* en el territorio de la Parte requerida por los hechos motivadores de la solicitud de extradición (art. 9); y cuando haya *prescrito la acción penal o la pena*, con arreglo a cualquiera de las dos legislaciones, la de la Parte requirente o la de la Parte requerida (art. 10); finalmente, si la legislación de la Parte requirente prevé la *pena de muerte*, se establece que la Parte requerida pueda denegar la extradición si la Parte requirente no presta *garantía* de que la pena de muerte, de imponerse, *no será ejecutada* (art. 11).

3.5. Las demás disposiciones del CEEEx son procedimentales, aunque no menos importantes, dado el formalismo que rige el procedimiento extradicional. Así, se prevé la *via diplomática* como medio de transmisión de las solicitudes de extradición (art. 12.1), y se exige la presentación por tal vía de una *resolución ejecutoria de condena* o de un *mandamiento de prisión* o documento análogo que contenga una decisión de igual fuerza, así como una *exposición de hechos* que incluya el lugar, tiempo y circunstancias de su perpetración, la *calificación jurídica* y los *textos legales*, así como los *datos de identificación* de la persona reclamada (art. 12.2); se permite que, si los datos citados no resultan suficientes para adoptar una resolución sobre la extradición, se pueda pedir a la Parte requirente la *información complementaria* que resulte necesaria (art. 13); se prohíbe ("*principio de especialidad*") que la persona entregada pueda ser *perseguida*, encarcelada o juzgada por *hechos anteriores* a la entrega *distintos* de los que motivaron la extradición, salvo cuando se haya producido una *ampliación extradicional*, que ha de ser tramitada como la demanda originaria, o salvo cuando la persona entregada *no hubiese abandonado el territorio de la Parte requirente dentro de los 45 días* siguientes al de su excarcelación definitiva, habiendo tenido la oportunidad de hacerlo (art. 14); se admite, previo consentimiento del Estado requerido, la reextradición a un tercer Estado (art. 15); se prevé para casos de urgencia —si bien se utiliza la mayor parte de las veces— la *detención preventiva* del reclamado (generalmente a través de Interpol), la que *no podrá durar más de 40 días* si no se presenta entre tanto la documentación extradicional (art. 16); se obliga a que la Parte requerida motive la denegación de la extradición y a que la Parte requirente tenga en cuenta el *tiempo de prisión preventiva sufrida* por el reclamado durante la tramitación

del procedimiento extradicional, así como a que *las autoridades de la Parte requirente se hagan cargo de la persona reclamada en un plazo no superior a 30 días desde la fecha fijada para la entrega* (art. 18); se prevé el aplazamiento de la entrega si el reclamado está siendo perseguido por hechos distintos o tiene que cumplir pena en el país requerido, aunque también *puede llevarse a cabo la entrega al país requirente con carácter temporal* (art. 19); y deben entregarse, junto con la persona reclamada, *los objetos incautados a la misma que provengan del delito o que puedan servir de prueba en el juicio que se le vaya a seguir en el país requirente* (art. 20).

3.6. Habíamos dicho antes que el CEEEx fue tenido en cuenta por el legislador español para la elaboración de la LEP de 21-3-85. Veamos, muy brevemente, cuál es el procedimiento que se sigue en España para la extradición pasiva, es decir, la que otros países europeos nos solicitan: Como es sabido, en España, las *extradiciones pasivas son competencia de la Audiencia Nacional* (artículos 65.4 y 88 de la LOPJ). Los *Juzgados Centrales de Instrucción* incoan los expedientes, que comienzan casi siempre con la detención preventiva del reclamado, sea ésta llevada a cabo por la Policía o por la Guardia Civil —que deben poner al detenido a disposición del Juzgado de Instrucción del lugar de la detención o del Juzgado Central de Instrucción en un plazo no superior a 24 horas (cfr. artículo 8.2 de la LEP y Orden General de la Dirección General de la Policía de 12-4-85)—; decretada la prisión, ya sabemos que ésta no podrá prolongarse por más de 40 días, conforme el artículo 16 del CEEEx; si llegada la documentación extradicional al Juzgado (en otros 40 días necesarios para que el Ministerio de Asuntos Exteriores remita la documentación al de Justicia e Interior y para que se dé por el Gobierno la autorización para la continuación del procedimiento) el reclamado acepta la extradición, el Juez decreta dicha extradición (artículo 12.2 de la LEP). Si el reclamado no acepta ser llevado al país que le reclama, el expediente pasa a la Sala de lo Penal, para *Vista pública*, con trámite de alegaciones por parte del Fiscal y la defensa (artículos 13 y 14 de la LEP). Decide entonces la *Sección* correspondiente de la Sala de lo Penal (ésta se divide en 3 Secciones, cada una de ellas compuesta por 3 Magistrados), y los *recursos* contra sus decisiones son fallados por el *Pleno de la Sala*, compuesta por los 9 Magistrados (artículo 15 de la LEP). De esta forma, los recursos no llegan al Tribunal Supremo, y el procedimiento se agota

en la propia Audiencia Nacional. Pero, en cualquiera de los dos casos (decisión por el Juzgado, decisión por la Sala), es el Gobierno el que debe dar la *autorización para la entrega* (artículos 6 y 18.1 de la LEP), y es el que debe decidir a qué país se hace la entrega caso de que el Tribunal haya concedido la extradición a distintos solicitantes —supuesto de *concurriencia de demandas extradicionales* nada infrecuente— (artículos 17 del CEEEx y 16 de la LEP).

3.7. E incluso con mayor brevedad, veamos cuál es el procedimiento para las *extradiciones activas* (artículos 824 a 831 de la LECrim), es decir las que solicita España de otros países europeos. Estas son incoadas en cada caso por el *Jefe de Instrucción o Tribunal que es competente* para el procedimiento y que ha dictado el Auto de prisión (no basta que sea auto de procesamiento en el Sumario o auto de apertura de juicio oral en el Procedimiento Abreviado, debe contener expresamente *resolución de prisión*), a instancia del Fiscal o de oficio. El Jefe o Tribunal remite la solicitud de extradición al Gobierno, y es el Gobierno el que tiene la facultad de decidir si cursa o no la demanda extradicional, que deberá enviarla por vía diplomática y antes de que transcurran los 40 días de la detención preventiva si ésta se ha producido (artículos 12.1 y 16 del CEEEx).

4. Aplicación del CEEEx

4.1. Expuestos ya el contenido del CEEEx y los procedimientos que la legislación española prevé para su operatividad en sus vertientes activas y pasiva, veamos ahora qué *problemas técnico-jurídicos* se han planteado a lo largo de estos más de 13 años de aplicación. Si bien, y para comprender la verdadera significación de su vigencia, bueno será ofrecer primeramente algunos *datos numéricos*, más superficiales que verdaderamente estadísticos. Así, la Audiencia Nacional (sus 5 Juzgados Centrales de Instrucción y sus 3 Secciones de la Sala de lo Penal) ha tramitado en los últimos años el número de procedimientos de extradición pasiva que se cifran a continuación, a demanda de países que son parte en el CEEEx:

- En 1990, 23 procedentes de la RFA, 23 de Francia, 6 de Italia, 6 del Reino Unido, 5 de Portugal, 5 de Turquía, 4 de Suiza, 2 de los Países Bajos, 1 de Austria, 1 de Noruega, 1 de Dinamarca, y 1 de Suecia.

- En 1991, 21 precedentes de la RFA, 11 de Italia, 9 de Francia, 5 del Reino Unido, 5 de Portugal, 5 de Suiza, 2 de Luxemburgo, 2 de los Países Bajos, 1 de Noruega, 1 de Dinamarca, 1 de Finlandia, y 1 de Grecia.
- En 1992, 21 precedentes de la RFA, 18 de Italia, 12 de Francia, 6 de Portugal, 4 de Suiza, 2 de Dinamarca, 2 del Reino Unido, 2 de Turquía, 1 de Checoslovaquia, 1 de Grecia, 1 de Luxemburgo, 1 de Hungría, y 1 de los Países Bajos.
- En 1993, 23 precedentes de Italia, 22 de la RFA, 15 de Francia, 5 del Reino Unido, 4 de Portugal, 4 de Suiza, 2 de Turquía, 1 de Noruega, 1 de Suecia, y 1 de Austria.
- En 1994, 21 precedentes de Italia, 19 de la RFA, 18 de Francia, 8 del Reino Unido, 4 de Hungría, 4 de Portugal, 2 de Grecia, 2 de los Países Bajos, 2 de Suecia, 2 de Suiza, 1 de Dinamarca, 1 de Finlandia y 1 de Luxemburgo.

En el cómputo no se incluyen las extradiciones pasivas por reclamación de Bélgica, pues la misma no forma parte del CEEEx sino a partir del 26-3-95. Tampoco se incluyen las extradiciones pasivas que concluyeron con aceptación del reclamado ante el Juzgado Central de Instrucción sin pasar a fase plenaria. En materia de extradiciones activas, y prescindiendo de las extradiciones que por delitos de tráfico de estupefacientes haya interesado la Fiscalía Especial Antidroga, la *Fiscalía de la Audiencia Nacional* ha interesado de los Juzgados Centrales de Instrucción la tramitación de 1 reclamación extradicional en 1983; 3 en 1984; 4 en 1985; 16 en 1986; 38 en 1987; 18 en 1988; 34 en 1989; 36 en 1990; 16 en 1991; 45 en 1992; 21 en 1994; y 25 en 1995. La mayor parte de ellas por *delitos de terrorismo*, solicitadas a Francia, Portugal (1), RFA (1), Italia (2), Bélgica (4) y Finlandia (1); pero también por delitos contra la salud pública (1 a Francia), falsificación de moneda (1 a Francia, 1 a los Países Bajos) y falsedad en documentos mercantiles y estafa (1 a Austria).

4.2. En cuanto hace a la *doble incriminación* (artículo 2.1 del CEEEx), España se ha visto obligada a rechazar una solicitud de extradición procedente de Suiza (caso "BEHRENS"), porque su legislación (artículo 19 de la Ley Federal de Estupefacientes) no recogía expresamente la figura del blanqueo de dinero procedente del tráfico de estupefacientes en forma similar o análoga a los artículos 546 bis f) y 344 bis h) de nuestro Código Penal (CP), y castigaba el blanqueo sobre la base de una interpretación

jurisprudencial —ciertamente extensiva— de su referido artículo 19. Por su parte, Francia —salvo en cuatro ocasiones (casos "ORITZ SALEGUI", Tribunal de Apelación de París; "JIMENEZ ZURBANO", Tribunal de Apelación de Montpellier; "AGUIRRE ARISTONDO", Tribunal de Apelación de Burdeos; y "MARTINEZ DE LA FUENTE", Tribunal de Apelación de Pau)— ha rechazado la equiparación de nuestro delito de pertenencia a banda terrorista (artículo 174-3.º del CP) con el delito francés denominado "asociación de malhechores".

4.3. En cuanto se refiere a la estimación del *delito político* (artículo 3.1 del CEEEx) y en extradición activa, hemos observado la denegación por parte de Francia y de Italia de algunas solicitudes de extradición por delitos de terrorismo por estimar que eran delitos políticos. En el caso de Francia, en 1989, el Tribunal de Apelación de Poitiers denegó la extradición de dos presuntos miembros de ETA (caso "PEREZ DEL ARCO y YEGOROV ARANCETA") procesados por el secuestro bajo rescate, en 1985 en Bilbao, de D. Juan Pedro Guzmán Uribe, por estimar que en la acción delictiva existía una *motivación política*. En 1995, el Tribunal de Apelación de París se ha pronunciado respecto de la extradición de una presunta miembro de ETA (caso "LOPEZ RIAÑO") en un caso de reclamación por delito de tenencia de explosivos —colocación de un coche bomba con 60 kg de explosivo en Zaragoza en octubre de 1991—, por entender que se trata de delito político. Italia denegó la extradición de otro terrorista (caso "GOMEZ CES") en 1990, por delitos de pertenencia a banda armada y depósito de armas de guerra, basándose también en la teoría del delito político. En la extradición pasiva, España no ha rechazado ninguna extradición por tal estimación; es más, en el caso de los presuntos miembros de las "Brigadas Rojas" italianos que Italia había reclamado inútilmente a Francia y que Francia expulsó a España, la Audiencia Nacional los extraditó a Italia (1988 y 1989) *rechazando* expresamente que la pertenencia a dicho grupo terrorista —con lo que comportaba de posesión de armas y de peligro real y aun potencial contra la vida de las personas— pudiera tener una *justificación política* ("caso SALVUCCI").

4.4. El artículo 5 del CEEEx supeditaba la extradición por *delitos de Tasas e Impuestos, Aduanas y Cambio* a que las partes lo acordaran así para cada delito o categoría de delitos. Francia hizo una declaración al CEEEx expresando que concedería la extradición por tales delitos mediante un simple canje de cartas para cada caso concreto. Pues bien, la Audiencia Nacional

no estima suficiente un canje de cartas que sea simultáneo a la demanda como base jurídica para la extradición por los delitos de Tasas, Impuestos, Aduanas y Cambio. Requiere un *acuerdo previo*, válido para todas las ocasiones, que amplíe o complete el CEEEx (art. 28.2), tal como el ya aludido que España firmó en 1986 con la RFA en forma de Canje de Notas de 11 y 14-3-86 (después del caso "RUIZ MATEOS" cuya extradición concedieron los Tribunales alemanes por todos los delitos a excepción de los delitos contra la Ley de Control de Cambios o de "contrabando monetario"). Y a partir de entonces (y siempre que los hechos delictivos hubiesen tenido lugar después de la entrada en vigor del Canje de Notas, conforme al principio de irretroactividad de las leyes extradiccionales en cuanto que normas sancionadoras) la Audiencia Nacional ha venido concediendo la extradición de alemanes a su país por delitos de evasión de impuestos y contrabando. Como Francia no ha llevado a cabo con España un acuerdo similar, la Audiencia Nacional se ve obligada a denegar las demandas que se produzcan específicamente por delitos del Código de Aduanas, delitos que se cometen a veces en concurso ideal (artículo 71 del CP) con el de tráfico de estupefacientes (cfr. artículo 1.3.1.ª de la Ley Orgánica de 13-7-82 sobre contrabando y artículo 344 y ss. del CP). En tal sentido, las consecuencias de la entrada en vigor del SPA y su incidencia en la extradición por los llamados "delitos fiscales" serán objeto de análisis en otra ocasión.

4.5. Otra cosa distinta es que, a la vista del artículo 12 del Tratado de Maastricht y los artículos 8 y 10 del Acuerdo sobre el EEE (Oporto, 2-5-92), ya no es posible conceder la extradición —ni siquiera entre los países que tengan firmados acuerdos al respecto— por delitos de aduanas, si se trata de circulación de mercancías por las "fronteras interiores" de la UE, o de circulación de mercancías entre la UE y los restantes países que conforman el Espacio Económico Europeo (EEE), actualmente Islandia, Liechtenstein y Noruega (Suiza, a pesar de formar parte de la EFTA —"European Free Trade Association" o Asociación Europea de Libre Comercio— en unión de los tres países citados, no ha ratificado el Acuerdo sobre el EEE). Efectivamente, la libertad de circulación de mercancías, la prohibición de los monopolios y el mercado único prohíben a los Estados miembros de la UE (y del EEE) poner trabas aduaneras o exacciones de efecto equivalente a la circulación de productos entre los propios países miembros, por lo que —con la excepción

de las drogas tóxicas, armas, ganado, materiales radiactivos y otros productos sensibles— no puede hablarse ya de contrabando interior, pues falta la antijuridicidad de la acción. En tal sentido, la Audiencia Nacional ha denegado la extradición a Noruega de un ciudadano de aquel país acusado de hacer contrabando de vino desde España contra la prohibición del monopolio noruego sobre los alcoholes (caso "TYSKERUD"); y ha denegado también la extradición que la RFA reclamaba de un ciudadano noruego acusado de exportar *aguardiente y alcohol* desde Hamburgo a Noruega y que había evadido el pago de los derechos de aduana sobre la exportación mediante la simulación del destino y del contenido de la mercancía (caso "SOLERAARD").

4.6. Ya hemos dicho que el CEEEx admite (art. 6.1) la denegación de la extradición de los propios nacionales. Algunos países, como la RFA, Francia, Hungría, Polonia y Portugal se muestran radicalmente opuestos a dicha entrega, sea por imperativo constitucional (caso de la RFA y Portugal), sea por ley interna (Francia, Ley de 10-3-27). Italia admite en teoría la entrega de sus nacionales, pero declara que no la lleva a cabo en la práctica (salvo el caso "GELLI" en favor de Suiza, y salvo las reclamaciones procedentes de los EE.UU. en el seno de la lucha "anti Mafia"). Los Países Bajos admiten la entrega de sus nacionales, pero la condicionan a que, en caso de condena, el reo sea devuelto para que cumpla la pena en los Países Bajos. Gran Bretaña admite sin trabas la extradición de sus propios nacionales, como consecuencia de la inexistencia en el Derecho inglés del principio de personalidad activa, que permite la persecución de los nacionales por delitos cometidos en el extranjero (cfr. artículo 23.2 de la LOPJ); ello tiene como curiosa consecuencia que, por ejemplo, un inglés que perpetra un crimen en la Costa Brava durante sus vacaciones y cuya participación es descubierta una vez ha vuelto a Manchester no puede ser juzgado por los Tribunales británicos, por carecer éstos de jurisdicción; por lo que el Tribunal español competente debe reclamar de las autoridades del Reino Unido su extradición a España.

4.7. España, por ley interna (artículo 3.1 de la LEP) prohíbe la extradición de sus nacionales. Pero como la propia LEP hace prevalecer los Tratados en los que nuestro país sea parte sobre la ley interna (cfr. su artículo 1 párrafo primero), autoriza dicha extradición a aquellos países —como el Reino Unido e Italia— que a su vez y atendido el principio de reciprocidad (artículo

13.3 de la CE y artículo 1, párrafo segundo, de la LEP) admitan dicha entrega. Sin embargo, y en la práctica, tampoco ha habido oportunidad de efectuar dicha entrega. En una reclamación extradicional que el Reino Unido formuló por delito de tráfico de estupefacientes (caso "SANTANA"), la demanda fue retirada por los británicos en la mañana del día que iba a celebrarse la Vista del procedimiento extradicional. En un caso —a reclamación de Italia por delito de tráfico de estupefacientes— la Audiencia Nacional acordó la extradición de un español, sujeta a que Italia diese garantías de reciprocidad; como los italianos comunicasen que no podían asegurar reciprocidad (eventual entrega de un ciudadano italiano a reclamación de España), el Tribunal español dejó sin efecto la extradición ya concedida.

4.8. La cuestión de la nacionalidad, o mejor dicho, de la *doble nacionalidad*, se proyecta especialmente en nuestras relaciones extradicionales con Francia. Sabido es que en Francia existe un gran número de personas, descendientes de españoles, que por diversas *circunstancias* (esencialmente, *políticas y laborales*) emigraron al país vecino y que se afincaron, mayoritariamente, en el Languedoc, el Rosellón, la Provenza y en París. En dichas personas concurre la mayoría de las veces la doble nacionalidad. Nacionalidad francesa, por "*ius soli*" (nacieron en Francia), y nacionalidad española, por "*ius sanguinis*" (nacieron de padres españoles —artículo 17.1 del Código Civil español en relación con la declaración formulada por España al artículo 6.1 del CEEEx—). Y tales personas no han renunciado a su nacionalidad española, aunque mantienen la nacionalidad francesa. Y ya hemos dicho que España sí admite la extradición de sus propios nacionales pero Francia no; por lo que en aplicación del principio de reciprocidad, España no puede conceder a Francia la extradición de una persona que tenga la nacionalidad española, aunque dicha persona pueda tener, además, otra nacionalidad (se producen, como media anual, dos rechazos de extradición de presuntos delincuentes de doble nacionalidad hispano-francesa). Y dicho problema no tiene, por ahora, solución.

4.9. ¿Qué puede hacerse, entonces, en caso de denegación de extradición por causa de nacionalidad? Lo único que puede hacerse, para evitar la impunidad de los delitos (a veces muy graves, tráfico de estupefacientes, asesinatos, etc.), es que el país que deniega la extradición enjuicie los hechos en su territorio, a petición de las autoridades que demandaron

la extradición. Es una solución insatisfactoria, pues al juzgar a una persona en lugar distinto de aquel en que delinquiró padece el principio de inmediación judicial, es muy difícil obtener la *prueba* y es casi imposible (especialmente por motivos económicos) hacer comparecer los testigos en otro país que no sea el suyo. Pero, en todo caso, es preciso que el país requirente denuncie los hechos, de la forma prevista en el artículo 21 del CEAJ, a través del Ministerio de Justicia, sin que baste que la denuncia sea hecha a través de Interpol. Y esa denuncia del artículo 21 del CEAJ debe hacerse en *plazo breve*, pues el ciudadano cuya entrega ha sido denegada no podrá permanecer en prisión por más de 40 días después de la fecha de la resolución denegatoria (por aplicación analógica del artículo 16 del CEEEx).

5. Intervención policial en el procedimiento de extradición

5.1. Subrayemos ahora la labor de las *Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* en el procedimiento extradicional pasivo. Recibida en Madrid el Servicio de Interpol una Orden Internacional de Detención —OID— (artículo 16 del CEEEx) y decidida su ejecución en España, Interpol encomienda a la *Unidad Orgánica de Policía* del lugar donde se encuentra el reclamado llevar a cabo la detención; que si es en área competencial de la *Guardia Civil* será efectuada por este Instituto. El procedimiento de la detención para la extradición (artículos 16 del CEEEx y 8.2 de la LEP) no es distinto de aquel que se sigue en caso de delito cometido en España (artículos 492, 118 y 520 de la LECrim) en cuanto a información de derechos, notificación del motivo de la detención, posible reconocimiento médico, asistencia letrada, reseña, etc., teniendo siempre en cuenta lo indicado en la ya citada *Orden General de la Dirección General de la Policía de 12-4-85*. La única diferencia estriba en que la puesta a disposición del detenido ante el Juzgado debe ser hecha en un plazo máximo de *veinticuatro horas*; La razón de tal acortamiento de plazo —en relación con el de 72 horas— puede ser la ausencia de diligencias a practicar, pues la detención extradicional es un acto eminentemente formal, que acoge el contenido del Auto de prisión dictado por el Juez extranjero. Claro que en 24 horas, si la detención se produce en Baleares, Canarias, Costa del Sol o Galicia (por citar ejemplos de regiones distantes), no será posible instruir las diligencias policiales y presentar al detenido en el Juzgado Central de Instrucción de guardia, que es el

competente, en Madrid (cfr. artículos 65.4 y 88 de la LOPJ); por ello, será preciso presentar al reclamado detenido ante el Juez de Instrucción del lugar (artículos 496 a 498 de la LECrim), salvo que la detención se produzca en la propia capital de España, o en su provincia o en las limitrofes.

5.2. Parece claro también que si para lograr la detención de un reclamado es preciso el empleo de *otros instrumentos jurídicos* de investigación tales como la entrada y registro del domicilio o la observación telefónica, podrán emplearse éstos, mediante el oportuno *mandamiento judicial* al efecto (artículos 546 y 579 de la LECrim). No sólo para detener al reclamado, sino también para asegurar la *incautación de papeles y efectos* que puedan servir de prueba en el procedimiento sustantivo por el que el reclamado está acusado en el país requirente y que dicho país puede reclamar (artículo 20 del CEEEx). Y por cierto que entre los efectos a incautar se encuentran los *automóviles o embarcaciones* de los que pueda ser titular la persona reclamada, incluso con adscripción temporal de los automóviles a su uso por la Policía Judicial si la reclamación se produce por *delito de tráfico de estupefacientes* —artículo 344 bis e)-2.º del CP— (caso "FERRARO"). También puede darse el caso de que, con motivo de la detención para la extradición, el reclamado cometa *otros delitos* (resistencia grave a los Agentes de la autoridad —cfr. artículo 236 del CP—), o se descubra su comisión (posible incautación al detenido de documentos de identidad y permiso de conducir falsos —cfr. artículos 302, 303 y 309 del CP—, posesión por el reclamado de armas de fuego sin licencia —cfr. artículo 254 del CP—, tenencia de droga —cfr. artículo 344 del CP— o de moneda falsa —cfr. artículos 285 y 287 del CP— para ser distribuidos, etc.); en tales casos es preciso instruir *atestados* o diligencias *distintas*, uno para extradición, destinado al Juzgado Central de Instrucción, y otro para los delitos cometidos en España, destinado al Juez de Instrucción del lugar de la detención. En otras ocasiones, si el reclamado se encuentra preso en España por otra causa, la Policía o la Guardia Civil debe confeccionar las diligencias de extradición, sea entrando en la cárcel donde se encuentra el reclamado, sea excarcelando al preso y llevándole a las dependencias policiales; pero en uno y otro caso previa la autorización al efecto del Juez de Instrucción del lugar o del Juez Central de Instrucción.

5.3. Ni siquiera se agota ahí la intervención policial en el procedimiento de extradición

pasiva. Una vez decretada la extradición por el Juez o Tribunal y, en su caso, autorizada la entrega por el Gobierno (cfr. artículos 6 y 18.1 de la LEP), Interpol-Madrid debe ponerse en contacto con la Policía del país requirente, para fijar el *día*, la *hora* y el *lugar* de la entrega (generalmente en la *frontera terrestre*, si se trata de extradición a Francia o a Portugal, o a la RFA, Bélgica o Italia en tránsito por Francia —cfr. artículo 21 del CEEEx—; o en un *aeropuerto*, si se trata de países más lejanos, tales como los escandinavos, Austria o Gran Bretaña, o si se trata de entregas extradicionales desde las islas Baleares o las Canarias). Pues bien, fijada la entrega, que no puede demorarse más de 30 días sobre la fecha fijada (cfr. artículo 18.4 del CEEEx), la correspondiente Unidad Orgánica policial deberá acudir a la prisión donde se encuentra el reclamado, hacerse cargo del mismo, llevarle a la frontera o al aeropuerto y tramitar las diligencias de entrega del preso a los Policías extranjeros que hayan acudido a recogerlo. En materia de *extradiciones activas* (las que solicita España de otros países europeos), la primordial intervención policial es la encaminada a, en contacto con los servicios de Policía o Gendarmería de otros países, *localizar y ubicar* dónde se encuentran las personas respecto de las que un *Juez o Tribunal español* haya dictado una *O/D*, que no es sino el trasunto transfronterizo, con los requisitos previstos por Interpol para su circulación, de una orden de busca y captura librada para el territorio nacional.

6. Comentarios finales

6.1. Quede para un ulterior trabajo —dada la necesaria limitación de éste— el examen de otros temas atinentes al CEEEx que no han podido ser objeto ahora de mayor reflexión, tales como los referidos en los artículos 7 (lugar de comisión), 8 ("litis pendencia" extradicional), 9 (cosa juzgada), 10 (prescripción), 11 (garantías de no imposición de pena de muerte), 12 (procedimiento y documentos), 13 (información adicional), 14 (especialidad), 16 (detención preventiva), 17 (concurcencia de solicitudes extradicionales), 18 y 19 (entrega del reclamado), 20 (entrega de objetos) y 21 (extradición en tránsito), así como las declaraciones y reservas formuladas por España al ratificar el CEEEx, las modificaciones introducidas por el PA, SPA y el CAAS, con las importantes previsiones de actuación policial que dicho convenio genera. Ahora baste ponderar la importancia del CEEEx en la práctica judicial y en la represión de la

criminalidad. Mediante la extradición (y otras formas de cooperación judicial) entre los países europeos, los jueces y tribunales y las fuerzas policiales pueden tener un mayor y enriquecedor conocimiento del Derecho comparado y de las instituciones jurídicas y policiales de otros países.

6.2. Pero sobre todo, la existencia de la *conexión extradicional* —que podemos decir opera hoy día de una forma fluida— puede llegar a tener un *efecto disuasorio* entre los delincuentes, que ven cegados sus refugios en toda Europa, y que saben que, casi inexorablemente, serán llevados a responder de sus delitos ante un Tribunal. También supone un *freno para la criminalidad organizada*, que ya no puede jugar con la ventaja de enfrentarse a jurisdicciones divididas e inconexas; cualesquiera que sean

los países donde se produzca el refugio, si son europeos podrán responder con unas normas homogéneas a las solicitudes de extradición instadas por un solo país, aquel en el que se sigue el procedimiento sustantivo por los delitos cometidos por la organización. Tampoco cabe desdeñar —ya en un plano puramente defensivo y profiláctico— la importancia que tiene el planteamiento por España de una reclamación extradicional de un presunto terrorista, refugiado en Francia. En tanto se tramita el procedimiento de extradición por las autoridades francesas ese presunto delincuente quedará excluido temporalmente de la reserva delictiva de la organización criminal, y serán menores los riesgos que corran los hipotéticos o ciertos destinatarios de los atentados que el detenido iba a cometer.

LA POLICIA JUDICIAL EN LA UE

MARCIANO BAZA LUQUE

Teniente Coronel de la Guardia Civil

RAFAEL MORALES MORALES

Capitán de la Guardia Civil

PUESTOS a trabajar sobre el tema "Policía Judicial", la primera gran duda que nos surgió fue la de la perspectiva bajo la cual se debía enfocar. Con anterioridad Magistrados, Fiscales, y personas relacionadas con el mundo del Derecho, en general, así como compañeros nuestros del Cuerpo, todos ellos con amplios conocimientos sobre el mismo, habían expuesto la temática de la Policía Judicial desde los más diversos ángulos y perspectivas. Por ello nos parecía absurdo el polemizar sobre los distintos planteamientos o posturas expresados en otros artículos —todo ello válido y justificable desde los respectivos puntos de vista de sus autores— o el reincidir en cuestiones suficientemente aclaradas. En vista de lo cual optamos por tratarlo desde la óptica "del estudio comparado", aunque no realizándolo exclusivamente bajo el prisma de las "Unidades Policiales" que realizan dicha función, sino ampliándolo al tratamiento que las normas procesales de algunos países de nuestro entorno europeo —Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Portugal, que hemos considerado como más significativos— dan al referido tema.

No creemos que el trabajo esté completo, ya que en muchos casos poseíamos un limitado conocimiento del sistema y de la legislación procesal del correspondiente país, y en otros muchos nos hemos encontrado con la dificultad añadida de no disponer de estudios especializados, en español, sobre la referida cuestión, lo que nos ha obligado a tener que adentrarnos, directamente, en los distintos códigos procesales en el propio idioma del país respectivo.

Pero aun así y con las limitaciones ya expuestas, que sabemos que otros subsanarán con sucesivos trabajos, lo que pretendemos conseguir es poner al descubierto una serie de parámetros sobre la Policía Judicial que hemos tratado de resumir contestando a las siguientes cuestiones: ¿Qué se entiende por Policía Judicial?: ¿Cuál es su dependencia?:

¿Cómo se articula y quién la ejerce?: ¿Cuáles son sus funciones generales? y ¿De qué atribuciones dispone?

CONCEPTO DE POLICIA JUDICIAL

Es al tratar de definir el "¿qué se entiende por Policía Judicial?" cuando nos encontramos con la primera dificultad al respecto, y así, como ocurre en nuestra propia legislación, se introducen elementos de dudas a fin de lo que se quiere expresar bajo el mencionado término.

Unas veces se quiere referir a la "función en sí" y otras a "quiénes la ejercen", e incluso dentro de éstos se hace abstracción, en ocasiones, al conjunto de actuaciones de investigación desde que aparece la "noticia criminal" hasta que termina el "preparatorio", o bien en otras se incluye también a la fase de "información" (caso de la legislación española, que antes de abrirse diligencias judiciales la investigación se deja bajo la dirección del Fiscal).

Si nos vamos a la acepción de "quiénes la ejercen", a veces se quiere referir al conjunto de elementos personales que ejercen la misión y otras a "unidades" u "órganos" con esa denominación específica.

Vamos a hacer, por tanto, un rápido recorrido por la legislación de los países citados, para ver la postura que se adopta en cada uno de ellos.

En *Alemania* su Ley Procesal no menciona, expresamente, la denominación de "Policía Judicial" para describir la función investigadora o de adopción de medidas coercitivas que se utilizan en el aseguramiento de los medios de prueba y en la averiguación de las causas que hubiesen motivado la comisión de un hecho delictivo, y se hace recaer todo el proceso investigador en el Ministerio Fiscal, el cual lo ejerce auxiliado por una serie de autoridades y funcionarios (1).

En *Bélgica* podemos considerar dos acepciones generales, una como "función" y otra como "unidad específica que la ejerce", y así según el artículo 8.º del C.I.C. (2) la podemos definir como "el conjunto de operaciones tendientes a la búsqueda de infracciones penales, a la investigación y recogida de pruebas, y a poner a los autores de las infracciones a disposición de la jurisdicción encargada de juzgarlos".

Por otro lado, la Ley de 7 de abril de 1919, al crear una "unidad" de Policía Judicial específica, bajo el nombre de "Police Judiciaire des Parquets", que asume unas misiones de-

terminadas dentro de la "función" general, introduce la otra acepción en el concepto de Policía Judicial.

En *Francia*, el Cap. I, Sección I del C.P.P., bajo el título de "La Policía Judicial", se refiere a la misma diciendo que "se ejerce bajo la dirección del Procurador de la República por los Oficiales y Agentes que se mencionan en este capítulo (art. 12 C.P.P.)", siendo la encargada de constatar las infracciones a la ley penal, reunir las pruebas y buscar a los autores, así como ejecutar las delegaciones de la correspondiente Jurisdicción de Instrucción (art. 14 C.P.P.) (3).

Si nos adentramos en la Ley procesal de *Italia*, vemos que es la única que nos define, específicamente, a la Policía Judicial como "una función", dependiente y bajo dirección de la Autoridad Judicial (art. 56 C.P.P.i.) (4).

Sin embargo, para nuestro vecino país, *Portugal*, la denominación de Policía Judicial la refiere a una "unidad", dando el conjunto de la misión investigadora al Ministerio Público o al Juez de Instrucción, en su caso, y a la Policía Criminal en general, de la cual forma parte la "Policía Judiciaria", en particular.

DEPENDENCIA

En *Alemania* la dependencia es siempre del Ministerio Fiscal, con independencia de la orgánica del Ministerio del Interior de los Länders respectivos u Órgano Federal correspondiente (arts. 161 StPO; 152 de la G.V.G. y 8 de L.B.K.A.) (5).

En *Bélgica* la Policía Judicial se encuentra bajo la dependencia directa del Procurador del Rey del distrito correspondiente y la supervisión del Procurador General del reino (arts. 9 y 279 C.I.C.) (6).

En *Francia* actúa en cada jurisdicción de un Tribunal de Apelación bajo control de la Sala de Acusación y vigilancia del Procurador General (art. 13 C.P.P.).

En *Italia*, con carácter general, la Policía Judicial depende funcionalmente de la Magistratura, y dispone de ella el Ministerio Público que es el órgano encargado de las investigaciones tendientes a ejecutar la acción penal (arts. 326 y 327 C.P.P.i.)

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 56, 58 y 59 del C.P.P., esta dependencia funcional expresada anteriormente se traduce en la práctica en dos niveles de actuación y ejecución diferentes:

- Un nivel que afecta a los "Servicios de Policía Judicial" (art. 56.b), cualidad que asumen todas las unidades de las fuerzas de policía que tienen por misión, de manera continuada y prioritaria, las funciones propias de Policía Judicial, en cuyo caso se puede hablar de una dependencia funcional de carácter permanente y específico pero no directo (art. 58.3 C.P.P.).
- Un segundo nivel que afecta a las denominadas "Secciones de Policía Judicial" (art. 56.a C.P.P.) (7), en cuyo caso sí existe una dependencia funcional permanente, específica y directa (arts. 58.1 y 59.1 C.P.P.).

En **Portugal** los órganos de la Policía Criminal actúan en el proceso, bajo la dirección de las autoridades judiciales, en lo que respecta a su dependencia funcional (art. 56 C.P.P.p.).

A efecto de la realización del "inquérito" (8), los órganos de la Policía Criminal actuarán bajo la directa orientación del Ministerio Público, en la referida dependencia funcional (art. 263 C.P.P.p.).

La dependencia orgánica es del Ministerio del Interior, a excepción de la de la "Policía Judicial", que es un "órgano de la Policía Criminal, jerárquicamente organizado dependiente del Ministerio de Justicia y fiscalizado por el Ministerio Público" (9).

COMPOSICION DE LA POLICIA JUDICIAL

Siguiendo con el orden que hemos establecido, por países, la Policía Judicial aparece constituida de la siguiente manera:

En **Alemania** ya mencionamos que era el Ministerio Público el encargado de todos los actos propios del procedimiento de averiguación o preparatorio. Pero para esa misión la doctrina considera como ayudantes del Fiscal a una serie de personas entre las que se encuentran: la Policía, el Juez Investigador y las autoridades que prestan ayuda judicial. Dentro de la Policía podemos distinguir dos grandes grupos de funcionarios que ejercen la función:

- El Servicio Federal de Policía Criminal (B.K.A.), creado por Ley de 29-7-73, que actúa a nivel de todo el Estado en la lucha contra la criminalidad internacional o que pueda afectar a más de un Lánders (arts. 1 y 5 L.B.K.A.) (10).

- Las Policías de los Lánders que actuarán dentro de su territorio y que tienen encomendada la lucha preventiva contra la criminalidad y la persecución de los hechos criminales, si no se contempla lo contrario en otras disposiciones.

Asimismo, de lo previsto en la Ley Procesal alemana podemos deducir que existen dos formas de actuación de la Policía en la función de Policía Judicial:

1. Actuando como deber genérico, por el cual toda la Policía está obligada a ayudar al Ministerio Fiscal (art. 161 StPO).

2. Actuando como "Funcionarios Auxiliares de la Fiscalía", nombrados por los respectivos Lánders, de acuerdo con lo previsto en el artículo 152 de la Ley Orgánica de los Tribunales. Estos auxiliares gozan de determinados derechos específicos y pueden adoptar diversas medidas especiales dentro de la investigación criminal.

En **Bélgica**, atendiendo al grado de habilitación competencial en materia de Policía Judicial, podemos distinguir dos categorías: el de "Oficial", y el de "Agente".

Si la contemplamos a nivel policial, está constituida por miembros de la Policía Comunal, de la Gendarmería y de la Policía Judicial de los Juzgados.

Dentro de la categoría de "Oficial" podemos establecer dos grandes grupos: Oficiales de Policía Judicial creados por el Código de Instrucción Criminal y Oficiales de Policía Judicial creados por Leyes Especiales.

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL CREADOS POR EL C.I.C.

El artículo 9 (C.I.C.) relaciona una serie de ellos sin operar ninguna clasificación al respecto, aunque de modo general podemos distinguir a:

- "Oficiales de Policía Judicial Superiores."
- "Oficiales de Policía Judicial Auxiliares del Procurador del Rey."
- "Oficiales de Policía Judicial con competencias restringidas."

El Procurador General no está investido del carácter de Policía Judicial salvo para los casos previstos en los artículos 479 y siguientes del C.I.C. — "delitos cometidos por Magistrados en el ejercicio de sus funciones y fuera de ellas".

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL SUPERIORES

- El Procurador del Rey.
- El Juez de Instrucción.

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL AUXILIARES DEL PROCURADOR DEL REY

Tienen esta cualificación las siguientes personas:

- Los Jueces de los Tribunales de Policía.
- Los Comisarios de Policía y otros miembros del personal de la Policía Comunal.
- Los Guardas de Campo y otros miembros de la Policía Rural, en calidad de Policía Comunal (11).
- Los Burgomaestres.
- Los Oficiales de la Gendarmería.

Los poderes de estos Oficiales de Policía Judicial Auxiliares del Procurador del Rey no están bien definidos en el Código de Instrucción Criminal. Antiguamente su misión consistía en poner en conocimiento del Procurador aquellos delitos de los que hubiesen sido testigos o les hubiese sido denunciado. Eran los Agentes de información del Procurador y en base a esto se les dio el carácter de Policía Judicial auxiliar del Procurador. La jurisprudencia y la ley han ido extendiendo sus poderes sobre todo para los Oficiales de la Gendarmería, los Comisarios de Policía y para determinados Suboficiales de la Gendarmería [los Comandantes de una brigada con el grado, al menos, de Mariscal Jefe Logístico (Suboficial Superior)] (12).

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL CON COMPETENCIA RESTRINGIDA

Entre ellos podemos citar a: Guardas de Campo. Aparecen recogidos en el artículo 182 de la Nueva Ley Comunal, y que no fueran ni Guardas de Campo en Jefe, ni Unicos. Se les da la categoría de Oficial de Policía Judicial, pero no Auxiliar del Procurador del Rey, y están bajo la supervisión de este último, en materia de Policía Judicial y los Guardas Forestales y de Pesca.

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL CREADOS POR LEYES ESPECIALES

Dentro del campo de los creados por leyes especiales y como más importantes tenemos a los "Oficiales Judiciales" y "Agentes Inspectores Principales, comisionados a este fin por el Procurador General", pertenecientes a "La

Policía Judicial de Parquets". A la categoría de "Agentes Judiciales" no se le reconoce la habilitación de "Oficial de Policía Judicial".

AGENTES DE POLICIA JUDICIAL

Se consideran Agentes de Policía Judicial: Los Agentes de la Policía Comunal, los Suboficiales subalternos, Brigadieres y Gendarmes del cuerpo de la Gendarmería Nacional. Los Agentes Judiciales de la Policía Judicial de Parquets.

En **Francia** la Policía Judicial está compuesta por (13): Los Oficiales de Policía Judicial, los Agentes de Policía Judicial, los Agentes de Policía Judicial Adjuntos y los Funcionarios y Agentes que por Ley tengan atribuidas determinadas funciones de Policía Judicial.

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL

Según el artículo 16 tienen la cualidad de Oficial de la Policía Judicial las siguientes personas:

Los Alcaldes y sus adjuntos; los Oficiales de la Gendarmería; las clases de la Gendarmería, los gendarmes con cinco años o más de servicio, nombrados por Decreto de Justicia y Ejército, con la conformidad de una comisión; Inspectores Generales y Subdirectores de Policía; Controladores generales, Comisarios de Policía; Funcionarios del Cuerpo de Inspectores de la Policía Nacional, con dos años de servicio y nombrados por Decreto de Justicia e Interior, previa conformidad de una comisión; el Director y Subdirector de Policía Judicial, dependiente del Ministerio del Interior, y el Director y Subdirector de la Gendarmería, dependiente del Ministerio del Ejército.

Con excepción de las personas enumeradas en el primero, penúltimo y último lugar, los demás funcionarios sólo podrán ejercer las atribuciones de Policía Judicial y valerse de esta cualidad cuando estén en el empleo que comporte este ejercicio, y en virtud de decisión del Procurador General cerca del Tribunal de Apelación, habilitándoles personalmente. De igual manera el ejercicio de estas atribuciones quedan en suspenso cuando se participe en misiones de mantenimiento de orden público.

AGENTES DE POLICIA JUDICIAL

Según el artículo 20 son Agentes de la Policía Judicial:

- Los gendarmes que no tengan la cualidad de Oficial de Policía Judicial.

- Los Inspectores de la Policía Nacional que no sean Oficiales de Policía Judicial.
- Comandantes, Oficiales de Paz principales, Oficiales de Paz de Policía Nacional titulares, Brigadieres jefes y Brigadieres de Policía Nacional, siempre que hayan superado las pruebas de capacidad técnica.
- Los Jefes investigadores de la Policía Nacional, los Investigadores de primera clase, los de segunda clase que hayan superado las pruebas de aptitud técnica.
- Los demás Investigadores de segunda clase y Guardianes de la Paz de la Policía Nacional que cuenten al menos con dos años de servicio y hayan superado las correspondientes pruebas.

Todos estos funcionarios sólo podrán ejercer su titularidad de Agentes de Policía Judicial si están adscritos a empleos cuya titularidad comporte este ejercicio.

AGENTES DE POLICIA JUDICIAL ADJUNTOS

Entre ellos se encuentran los funcionarios de los servicios activos de la Policía Nacional que no reúnan las condiciones para ser Oficiales o Agentes de Policía Judicial, así como los Agentes de la Policía Municipal.

FUNCIONARIOS Y AGENTES ENCARGADOS DE CIERTAS FUNCIONES DE POLICIA JUDICIAL

- Ingenieros, Jefes de Distrito y Agentes Técnicos de aguas y bosques.
- Guardas rurales de los Ayuntamientos.
- Funcionarios y Agentes de las administraciones y Servicios públicos.
- Guardas Jurados particulares.

En *Italia* participan de esta función:

- El Servicio de Policía Judicial previsto en las leyes.
- La Sección de Policía Judicial, instituida en todas y cada una de las Procuras, y compuestas por personal del Servicio anteriormente citado.
- Los Oficiales y Agentes de Policía Judicial pertenecientes a otros órganos a los que la ley atribuye funciones de investigación y seguimiento de la noticia criminal.

OFICIALES Y AGENTES DE LA POLICIA JUDICIAL

Componen la Policía Judicial los Oficiales y Agentes enumerados en el artículo 57 del C.P.P. que a continuación se exponen:

Oficiales

Directores, Comisarios, Inspectores, Sobrein-
tendentes y otros miembros de la Policía Estatal a los que el ordenamiento de la seguridad pública reconoce esta cualidad (14); Oficiales Superiores e Inferiores, y Suboticial de Carabineros, de la Guarda de Finanzas, de los Agentes de Custodia (Cuerpo de Policía Penitenciaria), del Cuerpo Forestal del Estado y otros pertenecientes a fuerzas de policía a los que el ordenamiento de la respectiva administración reconoce esta cualidad; los Alcaldes de las Comunidades en cuya sede no exista Oficina de Policía del Estado, Puesto de Carabineros o de la Guarda de Finanzas, y los responsables de los cuerpos de Policía Municipal y los policías municipales adscritos a Coordinación y Control (artículo 5 de la Ley Marco sobre Ordenamiento de la Policía Municipal de 7-3-86).

Agentes

Se reconoce esta condición a:

- Personal de la Policía Estatal al que el ordenamiento de seguridad pública reconoce esta cualidad.
- Carabineros, Guardas de Finanzas, Agentes de Custodia, Guarda Forestal, y en el territorio de su demarcación los Guardias de Provincia y de las Comunidades cuando estén de servicio.
- Los números de las Policías Municipales (artículo 5 L.M. sobre regulación de la Policía Comunal).

En **Portugal**, al igual que en la mayoría de los países, podemos considerar dentro de la "función" general de "Policía Judicial" una genérica que incumbe a cualquier agente de la Autoridad —tomar provisionalmente las providencias referidas a la prevención de los medios de prueba (artículo 171.4; detención en flagrante delito, artículo 255.a del C.P.P.p., etcétera)—, y otra específica que compete a los órganos de la Policía Criminal, y dentro de esta última aún podemos descender más, hasta contemplar las misiones específicas que se le encomiendan a la "Policía Judiciaria".

Forman parte de "La Policía Criminal":

- La Policía Judicial, cuerpo civil, técnico y especializado del Ministerio de Justicia (15).
- La Policía de Seguridad Pública.
- La Guardia Nacional Republicana.

En relación con las atribuciones que la Ley otorga, podemos distinguir, "Autoridades de Policía Criminal" y "Funcionarios", los primeros tienen unas atribuciones específicas, como es el caso de ordenar la detención de personas, fuera de los casos de delito flagrante, en los términos del artículo 257 del C.P.P.

Son Autoridades de Policía Criminal (art. 1.º C.P.P.p.) (16): Directores, Oficiales, Inspectores y Suboficiales de Policía, y Funcionarios de Policía con función específica reconocida en esta materia.

ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LA POLICIA JUDICIAL (17)

Con carácter general, en todos los países estudiados, los Cuerpos Policiales tienen como particular misión en función de Policía Judicial el poder practicar de propia iniciativa aquellas actuaciones que por su urgencia no admitan dilación en base a la posible destrucción u ocultamiento de las pruebas, o realizar aquellas investigaciones que ordene el Juez o el Fiscal, en función de la dependencia.

Así, se pueden señalar las siguientes atribuciones como generalizadas en todos los países:

Investigar todo tipo de delitos y faltas, así como perseguir a cualquier delincuente; recoger de oficio informaciones relativas a crímenes y delitos, instruyendo las correspondientes diligencias; detener a las personas sorprendidas en flagrante delito; detener a las personas cuyo arresto esté legalmente ordenado y a los autores de delitos; asegurar en el tiempo imprescindible la identidad de cualquier persona que parezca sospechosa por su comportamiento o que circule sin la documentación de identidad correspondiente; realizar la conducción de detenidos, conducirlos ante la Autoridad Judicial y cambiarlos o reintegrarlos a prisión; notificar y poner en ejecución los mandamientos judiciales.

Además, cada país tiene encomendada una serie de atribuciones a su Policía Judicial, que es, junto a la dependencia funcional, lo que realmente las diferencia unas de otras.

En **Alemania** son los miembros de la Policía que tengan la condición de auxiliares de la Fiscalía los que detentan con ciertas condiciones una serie de atribuciones específicas dirigidas a la realización de medidas coercitivas o cautelares, así, con carácter excepcional y siempre que haya urgencia por motivos ajenos al desarrollo de la investigación, pueden tomar las siguientes decisiones:

- Ordenar controles en las vías públicas (art. 163, b y c, StPO).
- Ordenar extracciones de sangre y otros registros personales al inculcado (art. 81, a, StPO) o a terceras personas que pudieran estar relacionadas con los hechos investigados (art. 81, c. 2, StPO), aunque siempre será realizada esta diligencia bajo control médico.
- El secuestro y aseguramiento de bienes muebles (art. 111, c. 1, StPO).
- Ordenar registros domiciliarios (no comprendidos en el artículo 103, 1. 2.ª frase, StPO).
- Ordenar el control y grabación de telecomunicaciones (art. 100, a y b, StPO).

No obstante, los miembros de la Policía pueden ordenar, sin tener necesariamente la cualificación de Auxiliar del Fiscal:

- El secuestro de envíos aduaneros remitidos desde el exterior de la RFA que contengan medios de propaganda de organizaciones inconstitucionales que puedan poner en peligro la seguridad del Estado (Ley de 24 de marzo de 1961).
- Decretar mandatos de búsqueda y captura, cuando un detenido se haya sustraído a su custodia.
- Detener a individuos para constatar su identidad (arts. 81 y 163 StPO), por un tiempo máximo de doce horas.
- Identificaciones en redadas policiales

Aunque la "redada" no viene recogida en la Ley Procesal alemana, determinados Länders sí la recogen en sus correspondientes normas, como es el caso de la Ley sobre Funciones y Poderes de la Policía Estatal Bávara.

En **Bélgica** es de destacar que los Oficiales de Policía Judicial, sustitutos del Procurador del Rey, pueden actuar por delegación de aquél con todas las atribuciones que la Ley le otorga.

Como notas sobresalientes de las atribuciones de la Policía en materia de Policía Judicial, son de destacar las siguientes:

- Los Oficiales de Policía Judicial pueden, en caso de flagrante delito, encargar a un médico para que proceda al reconocimiento médico tanto del autor como de la víctima, incluso requerir un análisis de sangre (art. 44 bis C.I.C.).
- Requerir la presencia de una o dos personas, que por su arte o profesión sean capaces de apreciar la naturaleza o circunstancia del crimen, siempre que sea necesario y que sea un delito flagrante (art. 43 C.I.C.).
- Caso de delito flagrante donde exista muerte violenta de una persona, requerir la presencia de uno o dos facultativos que emitan su informe sobre las causas de la muerte y el estado del cadáver (art. 44 C.I.C.).

En cuanto a la territorialidad de las actuaciones de los miembros de la Policía Judicial en este país, es necesario señalar que las atribuciones de los Burgomaestres, Guardas de Campo, Guardas de Pesca y forestales sólo las pueden desarrollar en los territorios que tengan bajo su responsabilidad, no así el resto de los integrantes de las distintas categorías de la Policía Judicial.

En **Francia** las atribuciones de la Policía Judicial están fuertemente dirigidas por la Autoridad Judicial y Fiscal. No obstante, los Oficiales disponen de una serie de prerrogativas como:

- Prohibir a cualquier persona alejarse del lugar de la comisión del hecho delictivo, hasta la conclusión de la investigación que se esté desarrollando (art. 61 C.P.P.).
- Detener preventivamente, por necesidades de investigación, a aquellas personas de las que existan indicios fehacientes de que han cometido o intentado cometer la infracción delictiva. De ello se informará lo más rápidamente posible al Procurador y no podrá estar detenida en estas condiciones más de 24 horas (art. 63 C.P.P.), siendo dicha persona inmediatamente informada de los derechos que le asisten.
- Proceder a la identificación de cualquier persona bajo la que recaigan ciertas sospechas que la relacionaran con la comisión de algún delito. La persona a verificar su identidad puede ser conducida a dependencias policiales y ha de estar retenida el tiempo mínimo imprescindible y nunca más de cuatro horas.

Los agentes de Policía Judicial los agentes adjuntos y los funcionarios comisionados para alguna función de Policía Judicial, siempre han de actuar bajo la supervisión y dirección de un Oficial de Policía Judicial.

En cuanto a la territorialidad de los miembros de la Policía Judicial, se circunscribe a la demarcación donde estuviere radicada la Unidad de adscripción, pudiendo desplazarse a otra zona a requerimiento del Procurador y con la colaboración de un Oficial de esta nueva demarcación.

En **Italia** se recogen las atribuciones de los miembros de la Policía Judicial en el Título IV del C.P.P. con la denominación de "actividad e iniciativa de la Policía Judicial".

Para su actuación, al igual que ocurría en Francia, los componentes de la Policía Judicial están muy supeditados a las funciones y delegaciones que efectúen los miembros del Ministerio Público. No obstante lo anterior, pueden de manera excepcional ejercer las siguientes atribuciones:

- Cuando en una investigación, bien por propia iniciativa o por delegación del Ministerio Público, la Policía Judicial necesite el auxilio de una persona técnica, podrá recabar a la misma, sin que dicha persona pueda negarse a realizar la función encomendada (arts. 153 y 359 C.P.P.).
- Se puede proceder a la identificación de personas sospechosas y de testigos. Aunque si alguna de estas personas es sospechosa de falsa identidad o existen dudas razonables sobre la misma, la Policía Judicial puede emplear el denominado "*acompañamiento coactivo*" previsto en los artículos 132 y 133 del C.P.P., llevándolo hasta la oficina y empleando el tiempo imprescindible para proceder a su verdadera identificación, *pero nunca podrá estar más de doce horas*. Del hecho del acompañamiento y del tiempo de retención se dará cuenta inmediata al Ministerio Público.
- Los Oficiales de Policía Judicial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 64 del C.P.P., podrán realizar una información sumarial, tomándole las manifestaciones correspondientes a las personas sospechosas que no estén arrestadas ni en prisión (art. 350 C.P.P.).
- En caso de delito flagrante o fuga, los Oficiales de Policía Judicial pueden proceder al *registro personal o local*, siempre que existan fundados motivos para creer

que en su persona se encuentra oculta los efectos o indicios del delito que puedan destruirse u ocultarse, o bien que tales efectos se encuentran en un determinado lugar o que en ese lugar se oculta la persona sospechosa o evadida (artículo 352.1). La realización del registro domiciliario puede hacerse fuera del límite temporal marcado en el artículo 251 del C.P.P. (fuera de la primera hora de la siesta o después de las 20 horas), si este retraso pudiera perjudicar el éxito del registro. El resultado de estos registros ha de ser comunicado no más tarde de las 48 horas al Ministerio Público, quien lo ha de convalidar, en su caso, dentro de las 48 horas siguientes.

- Asimismo, el Oficial de Policía Judicial podrá, en el caso de intervención de Documentos o Correspondencia y si existen fundados motivos para pensar que el contenido de los documentos son de utilidad para asegurar la "fuente de la prueba", ordenar al jefe de correos que suspenda la entrega. Dentro de las siguientes 48 horas de la orden, el Ministerio Público debe disponer el secuestro o la correspondencia será entregada.

En **Portugal** queda más patente la dependencia funcional del Ministerio Público; no obstante, éste puede delegar en los distintos órganos de la Policía Judicial (Policía Criminal) diversos actos y diligencias relacionados con la investigación, siempre y cuando su ejecución no esté previamente reservada al Juez de Instrucción en tanto a lo dispuesto en los artículos 268 y 269 del Código de Proceso Penal (18) y que no afecten a los derechos fundamentales de la persona, y aquellos que requieren la indelegable autorización del Fiscal, como la realización de algunos registros y la práctica de ciertas pruebas periciales.

No obstante, en determinados casos, la Policía Criminal está dotada de unas atribuciones especiales:

- No necesitar el requisito de "Mandamiento Judicial", aunque inmediatamente debe ser comunicada la acción realizada al Juez para que éste la "valide", para la ejecución de las "revistas" (inspecciones personales) y "buscas" (registros domiciliarios) en los casos que estén relacionados con temas de terrorismo, criminalidad violenta o altamente organizada y siempre que se tenga conocimiento de la realización in-

minente de un delito que ponga en peligro la vida o integridad personal (arts. 174.3 y 251.1 C.P.P.p).

- Identificación de personas en lugares abiertos al público habitualmente frecuentados por delincuentes (art. 250.1 C.P.P.p).
- Realización, con fines de identificación, de pruebas dactiloscópicas, fotográficas o análogas.
- Conducción ante las dependencias policiales de los sospechosos que no puedan ser identificados plenamente. En estos casos el tiempo máximo de "detención" no superará las seis horas.

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto podemos decir:

Que con la excepción de **Portugal y Alemania**, los demás regulan en su Ley Procesal, dentro de un apartado específico, todo lo referente a la Policía Judicial.

Casi todos los países, aunque no lo exprese directamente su norma procesal, consideran a la Policía Judicial como una *Función*, ejercida por una serie de personas de la más diversa índole. La Policía Judicial no es exclusiva de una fuerza o Unidad policial específica, ya que aunque puede existir esa especialidad, no es competencia exclusiva de la misma, encargándose esta última, si existe, de ciertas investigaciones, normalmente las más importantes o las que comprendan un radio de acción nacional o internacional.

La dependencia es siempre "funcional" de la Magistratura o Ministerio Público que es, prácticamente en todos los países, quien la dirige y bajo cuya autoridad funciona.

Por el contrario la dependencia "orgánica" siempre resulta estar asignada al Ministerio del Interior, con las excepciones de *Bélgica* y *Portugal*, y exclusivamente en lo referente a las unidades específicas de "La Policía Judicial de Parquets" y de "La Policía Judiciaria", que dependen del Ministerio de Justicia.

Que en la totalidad de los países vemos que se puede contemplar la función de Policía Judicial desde dos puntos de vista, uno como deber genérico que afecta normalmente a casi todos los funcionarios policiales e incluso a quienes no los son, y otro como actividad específica e incluso exclusiva de sólo determinadas Unidades policiales o Fuerzas concretas (19).

Que la competencia —excepto para las Unidades Especiales o casos de delitos flagrantes— suele ser siempre territorial, o lo que es lo mismo la que corresponda a la jurisdicción del Ministerio Público o Tribunal correspondiente al cual se adscriban. Es de destacar cómo en algunos países aunque la competencia general pueda ser ejercida en todo el territorio nacional, para poder hacerlo fuera de su demarcación territorial (casos de urgencia y por comisión rogatoria del Juez de Instrucción o requisitoria del Procurador) tiene que cumplirse con unos determinados requisitos (20) (v.g. caso de *Francia y Bélgica*).

En países federales (véase el caso de *Alemania*), aunque la jurisdicción sea única, la competencia de cada uno de los Estados en materia de Policía Judicial termina dentro de su propio territorio, y sólo la Policía Federal (B.K.A.) está autorizada a actuar en la totalidad del territorio nacional.

En la mayoría de los países se contemplan una serie de atribuciones o competencias para la Policía Judicial que podemos considerarlas comunes, pero a su vez existen otras más específicas —cuya potestad originaria recae siempre en el Juez o Ministerio Fiscal— que cada país desarrolla en su legislación procesal, y que son las que verdaderamente refuerzan el papel de la misma, ya que como en buena lógica debe ser, la Policía Judicial debe entenderse como una prolongación de las facultades del Juez Instructor o del Ministerio Público para desarrollar las funciones de investigación y preparatoria que la Ley les marca.

Que aparecen una serie de personas, funcionarios o no, que por leyes normalmente especiales realizan una serie de funciones de Policía Judicial y que en la mayoría de los casos la propia legislación procesal enmarca dentro del escalón que menos atribuciones tiene, dándosele el carácter de Agente o Agente Adjunto y debiendo estar casi siempre asistido del Oficial de Policía Judicial, sobre todo para la realización de actos que limiten o eliminen los derechos y libertades de los ciudadanos.

Que para formar parte de las Unidades de Policía Judicial o poder actuar bajo esa función, se exigen una serie de requisitos —titulación, programa de estudios específico, categoría profesional..., etc.—, así como que queda en suspenso la condición de Policía Judicial cuando se actúa bajo otra función, como pueda ser la de Orden Público (véase el caso de *Francia*).

A modo de resumen podíamos pensar en trasponer a nuestro ordenamiento algunos de

los elementos diferenciadores contemplados en otros países, entre los que destacaríamos:

- Establecer dentro de nuestra Ley Procesal un apartado específico que trate de la Policía Judicial, donde se recoja todo lo que actualmente se encuentra disperso en diversas leyes o normas de inferior categoría (21), clarificándose el propio concepto de Policía Judicial y ampliando las atribuciones que actualmente se contemplan, en base a lo regulado en otros países.
- Conseguir una mayor implicación del Ministerio Público en la "investigación preliminar", de forma que todos los actos que se realicen durante la misma vengan avalados por él, sirviendo no como director de la investigación que debe realizar la Policía Judicial, sino de fiscalizador e incluso de "introducción", ante el Juez de Instrucción, de aquellas peticiones que puedan inculcar determinados derechos individuales de las personas.
- Recoger una diferenciación de categorías, en orden a las atribuciones competenciales, de que pueden disponer cada uno de los miembros que actúen en funciones de Policía Judicial.

NOTAS

- (1) Véanse artículos 45, 98, 105, 111, 127, 158, 161, 163, 170 y 243.3 de StPO (Ley Procesal alemana) y 152 G.V.G. (Ley Orgánica de los Tribunales).
- (2) Código de Instrucción Criminal belga.
- (3) Código de Procedimiento Penal.
- (4) Código de Procedimiento Penal Italiano.
- (5) StPO: Ley Procesal Alemana. G.V.G.: Ley Orgánica de los Tribunales. L.B.K.A.: Ley del Servicio Federal de Policía Criminal.
- (6) Código de Instrucción Criminal.
- (7) Las "Secciones de Policía Judicial" son Unidades de Policía adscritas a la Magistratura que dependen directamente del Ministerio Público. En ellas se engloban los tres cuerpos de policía existentes en Italia, que pertenecen a la Policía del Estado, es decir, "La Policía del Estado", "El Arma de Carabineros" y "El Cuerpo de la Guardia de Finanzas", de forma que cada cuerpo tiene su Oficial responsable en la Sección (art. 59.2. C.P.P.), dependiendo directamente del Procurador Jefe. Cada Magistrado se puede dirigir a cualquiera de los grupos para una investigación, salvo que sea materia exclusiva de la Guardia de Finanzas en cuestión de delitos económicos, no pudiendo ser apartado de la investigación más que por orden del Magistrado que dio la norma (art. 59.3 C.P.P.). Cada Procura cuenta con una Sección (art. 58.1 C.P.P.), formada por al menos dos policías por cada Magistrado, estando reguladas las normas de actuación de las Secciones en el Decreto Legislativo de 28 de julio de 1989, núm. 271, artículos 5 al 20.
- (8) Constituye el "inquérito" el conjunto de diligencias que tratan de investigar la existencia de un crimen, descubrir a sus autores y determinar las responsabilidades de los mismos, así como el descubrir y recoger las pruebas necesarias, en orden a poder determinar la "acusación".
- (9) Artículo 1 del D.L. núm. 387/H/87, de 30 de diciembre, sobre naturaleza y atribuciones de la Policía Judicial.

(10) Según el artículo 5 de la Ley anteriormente citada, la B.K.A. actuará en el ámbito de la persecución criminal, por los siguientes delitos:

* Tráfico organizado internacional de armas, municiones, explosivos, narcóticos, así como la producción y puesta en circulación (organizada) de dinero falso o que requiera su esclarecimiento en el exterior, así como otros hechos delictivos relacionados con lo anterior.

* Igualmente se encargará de los delitos que atenten contra la vida o la integridad física o la libertad del Presidente Federal, de los miembros del Gobierno Federal, del Tribunal Constitucional, invitados oficiales extranjeros, Jefe o miembros de las misiones diplomáticas acreditadas en el país, si existen motivaciones políticas. Igualmente se encargarán en los casos de delitos realizados a nivel internacional o federal.

(11) Se refiere a los Guardas de Campo en Jefe o Únicos.

(12) El artículo 16 de la Ley 2 de diciembre de 1957 confiere igualmente la cualidad de Oficial de la Policía Judicial Auxiliar del Procurador del Rey al Suboficial rescado.

(13) Según el artículo 15 del Código de Procedimiento Penal.

(14) La ley de 1.º de abril, sobre "Nuevo Ordenamiento de la Seguridad Pública del Estado", establece las siguientes categorías de personal en consonancia con su función de Policía Judicial. Agente de Policía Judicial, Asistente; Agente u Oficial de Policía Judicial en dependencia de la primera o tercera calificación. Subintendente, Inspector y Comisario; Oficial de Policía Judicial, Director (Jefe); Oficial de Policía Judicial.

(15) Compete a la "Policía Judicial" la investigación en todo el territorio nacional de los siguientes crímenes: Tráfico de drogas; Falsificación de moneda; Fraude relativos al subsidio o desvío de subvenciones; Corrupción; Organizaciones terroristas; Contra la Seguridad del Estado; Motines; Contra la humanidad; Secuestros o tomas de rehenes; Estragos; Hurtos de cosas con valor científico; Asociaciones criminales; Utilización, con fines criminales, de sustancias radiactivas o contaminantes; Tráfico de vehículos robados; Falsificación de pasaportes y documentos de identidad (artículo 4 D.L. núm. 387/II/87 de 30 de diciembre).

En los referidos casos los demás órganos de la Policía Criminal deberán practicar los actos necesarios para asegurar los medios de prueba (artículo 4.3 del anterior Decreto).

En las comarcas de Lisboa, Oporto y Coimbra, el Procurador General de la República puede atribuirle competencia para la investigación de cualquier tipo de delitos de los que tenga conocimiento o les sean denunciados.

(16) Dentro de la "Policía Judicial" y según el artículo 10 del Decreto 387/II/87 de 30 de diciembre son Autoridades de Policía Criminal: El Director General; los Directores Adjuntos;

los Subdirectores; los Directores del Archivo Central y del Gabinete de Interpol; Asesores de Investigación Criminal; Inspectores Coordinadores; Inspectores y Subinspectores que se encuentren realizando subinspecciones o inspecciones.

(17) Ver cuadro Resumen de Funciones al final del trabajo.

(18) Artículo 268: primer interrogatorio del imputado detenido; Imposición de medidas coactivas personales o patrimoniales; registros en despachos de abogados, consultorios médicos o establecimientos bancarios; apertura de correspondencia. Artículo 269: autorizar registros domiciliarios; intervenciones de comunicaciones telefónicas y postales, etc.

(19) Unidades Especiales de Policía Judicial en Bélgica y Portugal y en el resto de países, incluido el nuestro, "Fuerzas", dentro de las policiales, que ejercen específicamente esa misión (la mayoría de las veces en exclusividad).

(20) Acompañamiento de algún Oficial de Policía Judicial que tenga jurisdicción en la demarcación territorial que corresponde. Hay que diferenciar el caso de que actúen "Unidades Centrales" de si lo hacen las "Territoriales", en el primer caso no es preceptivo el acompañamiento antes previsto.

(21) Entre otras: Ley Orgánica del Poder Judicial; Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Estatuto del Ministerio Fiscal; Real Decreto sobre Policía Judicial.

BIBLIOGRAFÍA

- Code de Procédure Pénale. DALLOZ. 1994. Paris.
- Police Communale, Gendarmerie, Police Judiciaire des Parquets. Guy Laffineur. Avocat ou Barreau de Bruxelles. 1988.
- El Fiscal Instructor: La experiencia portuguesa. Pablo Gómez-Escobar Mazuela. Revista Poder Judicial número 33.
- D.L. 78/87, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Código de Proceso Penal Portugués y legislación que lo modifica o regula en determinados aspectos. Portugal.
- D.L. 387/II/87, de 30 de diciembre, por el que se adapta la naturaleza, atribuciones y competencia de la Policía Judicial al nuevo Código Procesal. Portugal.
- El Proceso Penal Alemán. Introducción y Normas Básicas. Juan Luis Gómez Colomer. Bosch.
- Nuevo Codice de procedura Penale. Saggetti. Italia.
- Indagini Preliminari Poteri Doveri della Polizia Giudiciale. 1994. Maggioli Editore.
- Policeing Policy in France. 1995. London Police Institut. Christine Horton.
- La Policía Judicial en el Nuevo Proceso Penal. 1995. Paolo Puoti.
- Précis de Procédure Pénale. Bruyas A. 1951.
- Cours de Procédure Pénale. J. Constant.
- Código de Procedimiento Penal Belga y nueva Ley Comunal de 11 de febrero de 1986.

FUNCIONES GENERICAS DE LA POLICIA JUDICIAL

Las funciones generales que las distintas leyes procesales señalan a la Policía Judicial se recogen en el siguiente cuadro:

PAIS	FUNCIONES DE LA POLICIA JUDICIAL	OBSERVACIONES
ALEMANIA	<p>PRACTICAR DE OFICIO TODAS LAS ACTUACIONES QUE NO PERMITAN APLAZAMIENTO A FIN DE PREVENIR LA OCULTACION O DESAPARICION DE PRUEBAS (ART. 163 I SIPO).</p> <p>PRACTICAR LAS INVESTIGACIONES QUE ORDENE EL MINISTERIO FISCAL (ART. 161 SIPO).</p>	<p>LA MAYORIA DE ESTAS ACTUACIONES A PRACTICAR DE OFICIO, SOLO LA PUEDEN REALIZAR LA POLICIA SIEMPRE QUE OSTENTE LA CONDICION DE "AUXILIAR DE LA FISCALIA".</p>
BELGICA	<p>LAS PODEMOS RESUMIR EN: BUSQUEDA E INVESTIGACION DE LAS INFRACCIONES PENALES; RECEPCION DE DENUNCIAS Y QUEJAS; REALIZACION DE DILIGENCIAS Y TRANSMISION AL FISCAL DE LAS MISMAS; RECOGIDA DE PRUEBAS Y PUESTA A DISPOSICION JUDICIAL DE LOS AUTORES; Y CUMPLIMIENTO DE LAS INSTRUCCIONES DADAS POR LOS JUECES Y MINISTERIO PUBLICO (ART. 8 C.I.C.).</p>	<p>AUNQUE ALGUNA DE ESTAS FUNCIONES PUEDEN SER REALIZADAS POR LOS AGENTES DE POLICIA JUDICIAL DE PROPIA INICIATIVA, LA FUNCION EN SI ES ATRIBUIDA AL "OFICIAL DE POLICIA JUDICIAL".</p>
FRANCIA	<p>LA COMPROBACION E INVESTIGACION DE LA INFRACCIONES PENALES, RECABAR LAS PRUEBAS PERTINENTES, Y LA BUSQUEDA Y PUESTA A DISPOSICION DE LA AUTORIDAD COMPETENTE DE LOS AUTORES DE LOS HECHOS, TODO ELLO SI NO HA SIDO ABIERTO UN PROCEDIMIENTO.</p> <p>EJECUTAR LAS DELEGACIONES Y CUMPLIMENTAR LOS REQUERIMIENTOS DEL INSTRUCTOR, CASO DE HABERSE ABIERTO (ART. 14 C.P.P.).</p>	<p>AL IGUAL QUE OCURRE EN BELGICA, LA FUNCION DE POLICIA JUDICIAL TIENE QUE ESTAR SIEMPRE BAJO CONTROL DEL "OFICIAL DE POLICIA JUDICIAL".</p>
ITALIA	<p>REALIZADAS DE PROPIA INICIATIVA, COMO EL CONOCIMIENTO DE LOS HECHOS, IMPEDIR QUE LA TRANSGRESION COMPORTE ULTERIORES CONSECUENCIAS, BUSQUEDA, DETENCION Y PUESTA A DISPOSICION JUDICIAL DE LOS AUTORES; COMPILACION DE TODOS LOS DATOS NECESARIOS PARA ASEGURAR LOS MEDIOS DE PRUEBA; Y RECOGER TODO LO QUE PUEDA SERVIR PARA APLICACION DE LA LEY PENAL.</p> <p>EFECTUAR CUALQUIER INDAGACION O ACTIVIDAD QUE DISPONGA O DELEGUE LA AUTORIDAD JUDICIAL (ART. 55 C.P.P.).</p>	<p>LA MAYORIA DE ESTAS ATRIBUCIONES LAS TIENE SEÑALADAS "EL OFICIAL DE POLICIA JUDICIAL".</p>
PORTUGAL	<p>COMPETE A LOS ORGANOS DE LA POLICIA CRIMINAL COADYUVAR CON LAS AUTORIDADES JUDICIALES CON VISTA A LA REALIZACION DE LAS FINALIDADES DEL PROCESO (ART. 55.1 C.P.P.).</p> <p>COMPETE ESPECIALMENTE A LA POLICIA CRIMINAL, INCLUSO A PROPIA INICIATIVA, CONOCER LA NOTICIA DE LOS CRIMENES, IMPEDIR SUS POSIBLES CONSECUENCIAS, DESCUBRIR A LOS AUTORES, Y LLEVAR A CABO LOS ACTOS NECESARIOS Y URGENTES PARA ASEGURAR LOS MEDIOS DE PRUEBA (ART. 55.2 C.P.P.).</p>	

LA POLICIA JUDICIAL EN LA UE

MARCIANO BAZA LUQUE

Teniente Coronel de la Guardia Civil

RAFAEL MORALES MORALES

Capitán de la Guardia Civil

PUESTOS a trabajar sobre el tema "Policía Judicial", la primera gran duda que nos surgió fue la de la perspectiva bajo la cual se debía enfocar. Con anterioridad Magistrados, Fiscales, y personas relacionadas con el mundo del Derecho, en general, así como compañeros nuestros del Cuerpo, todos ellos con amplios conocimientos sobre el mismo, habían expuesto la temática de la Policía Judicial desde los más diversos ángulos y perspectivas. Por ello nos parecía absurdo el polemizar sobre los distintos planteamientos o posturas expresados en otros artículos —todo ello válido y justificable desde los respectivos puntos de vista de sus autores— o el reincidir en cuestiones suficientemente aclaradas. En vista de lo cual optamos por tratarlo desde la óptica "del estudio comparado", aunque no realizándolo exclusivamente bajo el prisma de las "Unidades Policiales" que realizan dicha función, sino ampliándolo al tratamiento que las normas procesales de algunos países de nuestro entorno europeo —Alemania, Bélgica, Francia, Italia y Portugal, que hemos considerado como más significativos— dan al referido tema.

No creemos que el trabajo esté completo, ya que en muchos casos poseíamos un limitado conocimiento del sistema y de la legislación procesal del correspondiente país, y en otros muchos nos hemos encontrado con la dificultad añadida de no disponer de estudios especializados, en español, sobre la referida cuestión, lo que nos ha obligado a tener que adentrarnos, directamente, en los distintos códigos procesales en el propio idioma del país respectivo.

Pero aun así y con las limitaciones ya expuestas, que sabemos que otros subsanarán con sucesivos trabajos, lo que pretendemos conseguir es poner al descubierto una serie de parámetros sobre la Policía Judicial que hemos tratado de resumir contestando a las siguientes cuestiones: ¿Qué se entiende por Policía Judicial?: ¿Cuál es su dependencia?:

¿Cómo se articula y quién la ejerce?: ¿Cuáles son sus funciones generales? y ¿De qué atribuciones dispone?

CONCEPTO DE POLICIA JUDICIAL

Es al tratar de definir el "¿qué se entiende por Policía Judicial?" cuando nos encontramos con la primera dificultad al respecto, y así, como ocurre en nuestra propia legislación, se introducen elementos de dudas a fin de lo que se quiere expresar bajo el mencionado término.

Unas veces se quiere referir a la "función en sí" y otras a "quiénes la ejercen", e incluso dentro de éstos se hace abstracción, en ocasiones, al conjunto de actuaciones de investigación desde que aparece la "noticia criminal" hasta que termina el "preparatorio", o bien en otras se incluye también a la fase de "información" (caso de la legislación española, que antes de abrirse diligencias judiciales la investigación se deja bajo la dirección del Fiscal).

Si nos vamos a la acepción de "quiénes la ejercen", a veces se quiere referir al conjunto de elementos personales que ejercen la misión y otras a "unidades" u "órganos" con esa denominación específica.

Vamos a hacer, por tanto, un rápido recorrido por la legislación de los países citados, para ver la postura que se adopta en cada uno de ellos.

En *Alemania* su Ley Procesal no menciona, expresamente, la denominación de "Policía Judicial" para describir la función investigadora o de adopción de medidas coercitivas que se utilizan en el aseguramiento de los medios de prueba y en la averiguación de las causas que hubiesen motivado la comisión de un hecho delictivo, y se hace recaer todo el proceso investigador en el Ministerio Fiscal, el cual lo ejerce auxiliado por una serie de autoridades y funcionarios (1).

En *Bélgica* podemos considerar dos acepciones generales, una como "función" y otra como "unidad específica que la ejerce", y así según el artículo 8.º del C.I.C. (2) la podemos definir como "el conjunto de operaciones tendientes a la búsqueda de infracciones penales, a la investigación y recogida de pruebas, y a poner a los autores de las infracciones a disposición de la jurisdicción encargada de juzgarlos".

Por otro lado, la Ley de 7 de abril de 1919, al crear una "unidad" de Policía Judicial específica, bajo el nombre de "Police Judiciaire des Parquets", que asume unas misiones de-

terminadas dentro de la "función" general, introduce la otra acepción en el concepto de Policía Judicial.

En *Francia*, el Cap. I, Sección I del C.P.P., bajo el título de "La Policía Judicial", se refiere a la misma diciendo que "se ejerce bajo la dirección del Procurador de la República por los Oficiales y Agentes que se mencionan en este capítulo (art. 12 C.P.P.)", siendo la encargada de constatar las infracciones a la ley penal, reunir las pruebas y buscar a los autores, así como ejecutar las delegaciones de la correspondiente Jurisdicción de Instrucción (art. 14 C.P.P.) (3).

Si nos adentramos en la Ley procesal de *Italia*, vemos que es la única que nos define, específicamente, a la Policía Judicial como "una función", dependiente y bajo dirección de la Autoridad Judicial (art. 56 C.P.P.i.) (4).

Sin embargo, para nuestro vecino país, *Portugal*, la denominación de Policía Judicial la refiere a una "unidad", dando el conjunto de la misión investigadora al Ministerio Público o al Juez de Instrucción, en su caso, y a la Policía Criminal en general, de la cual forma parte la "Policía Judiciaria", en particular.

DEPENDENCIA

En *Alemania* la dependencia es siempre del Ministerio Fiscal, con independencia de la orgánica del Ministerio del Interior de los Länders respectivos u Órgano Federal correspondiente (arts. 161 StPO; 152 de la G.V.G. y 8 de L.B.K.A.) (5).

En *Bélgica* la Policía Judicial se encuentra bajo la dependencia directa del Procurador del Rey del distrito correspondiente y la supervisión del Procurador General del reino (arts. 9 y 279 C.I.C.) (6).

En *Francia* actúa en cada jurisdicción de un Tribunal de Apelación bajo control de la Sala de Acusación y vigilancia del Procurador General (art. 13 C.P.P.).

En *Italia*, con carácter general, la Policía Judicial depende funcionalmente de la Magistratura, y dispone de ella el Ministerio Público que es el órgano encargado de las investigaciones tendientes a ejecutar la acción penal (arts. 326 y 327 C.P.P.i.)

Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 56, 58 y 59 del C.P.P., esta dependencia funcional expresada anteriormente se traduce en la práctica en dos niveles de actuación y ejecución diferentes:

- Un nivel que afecta a los "Servicios de Policía Judicial" (art. 56.b), cualidad que asumen todas las unidades de las fuerzas de policía que tienen por misión, de manera continuada y prioritaria, las funciones propias de Policía Judicial, en cuyo caso se puede hablar de una dependencia funcional de carácter permanente y específico pero no directo (art. 58.3 C.P.P.).
- Un segundo nivel que afecta a las denominadas "Secciones de Policía Judicial" (art. 56.a C.P.P.) (7), en cuyo caso sí existe una dependencia funcional permanente, específica y directa (arts. 58.1 y 59.1 C.P.P.).

En **Portugal** los órganos de la Policía Criminal actúan en el proceso, bajo la dirección de las autoridades judiciales, en lo que respecta a su dependencia funcional (art. 56 C.P.P.p.).

A efecto de la realización del "inquérito" (8), los órganos de la Policía Criminal actuarán bajo la directa orientación del Ministerio Público, en la referida dependencia funcional (art. 263 C.P.P.p.).

La dependencia orgánica es del Ministerio del Interior, a excepción de la de la "Policía Judicial", que es un "órgano de la Policía Criminal, jerárquicamente organizado dependiente del Ministerio de Justicia y fiscalizado por el Ministerio Público" (9).

COMPOSICION DE LA POLICIA JUDICIAL

Siguiendo con el orden que hemos establecido, por países, la Policía Judicial aparece constituida de la siguiente manera:

En **Alemania** ya mencionamos que era el Ministerio Público el encargado de todos los actos propios del procedimiento de averiguación o preparatorio. Pero para esa misión la doctrina considera como ayudantes del Fiscal a una serie de personas entre las que se encuentran: la Policía, el Juez Investigador y las autoridades que prestan ayuda judicial. Dentro de la Policía podemos distinguir dos grandes grupos de funcionarios que ejercen la función:

- El Servicio Federal de Policía Criminal (B.K.A.), creado por Ley de 29-7-73, que actúa a nivel de todo el Estado en la lucha contra la criminalidad internacional o que pueda afectar a más de un Lánders (arts. 1 y 5 L.B.K.A.) (10).

- Las Policías de los Lánders que actuarán dentro de su territorio y que tienen encomendada la lucha preventiva contra la criminalidad y la persecución de los hechos criminales, si no se contempla lo contrario en otras disposiciones.

Asimismo, de lo previsto en la Ley Procesal alemana podemos deducir que existen dos formas de actuación de la Policía en la función de Policía Judicial:

1. Actuando como deber genérico, por el cual toda la Policía está obligada a ayudar al Ministerio Fiscal (art. 161 StPO).

2. Actuando como "Funcionarios Auxiliares de la Fiscalía", nombrados por los respectivos Lánders, de acuerdo con lo previsto en el artículo 152 de la Ley Orgánica de los Tribunales. Estos auxiliares gozan de determinados derechos específicos y pueden adoptar diversas medidas especiales dentro de la investigación criminal.

En **Bélgica**, atendiendo al grado de habilitación competencial en materia de Policía Judicial, podemos distinguir dos categorías: el de "Oficial", y el de "Agente".

Si la contemplamos a nivel policial, está constituida por miembros de la Policía Comunal, de la Gendarmería y de la Policía Judicial de los Juzgados.

Dentro de la categoría de "Oficial" podemos establecer dos grandes grupos: Oficiales de Policía Judicial creados por el Código de Instrucción Criminal y Oficiales de Policía Judicial creados por Leyes Especiales.

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL CREADOS POR EL C.I.C.

El artículo 9 (C.I.C.) relaciona una serie de ellos sin operar ninguna clasificación al respecto, aunque de modo general podemos distinguir a:

- "Oficiales de Policía Judicial Superiores."
- "Oficiales de Policía Judicial Auxiliares del Procurador del Rey."
- "Oficiales de Policía Judicial con competencias restringidas."

El Procurador General no está investido del carácter de Policía Judicial salvo para los casos previstos en los artículos 479 y siguientes del C.I.C. — "delitos cometidos por Magistrados en el ejercicio de sus funciones y fuera de ellas".

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL SUPERIORES

- El Procurador del Rey.
- El Juez de Instrucción.

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL AUXILIARES DEL PROCURADOR DEL REY

Tienen esta cualificación las siguientes personas:

- Los Jueces de los Tribunales de Policía.
- Los Comisarios de Policía y otros miembros del personal de la Policía Comunal.
- Los Guardas de Campo y otros miembros de la Policía Rural, en calidad de Policía Comunal (11).
- Los Burgomaestres.
- Los Oficiales de la Gendarmería.

Los poderes de estos Oficiales de Policía Judicial Auxiliares del Procurador del Rey no están bien definidos en el Código de Instrucción Criminal. Antiguamente su misión consistía en poner en conocimiento del Procurador aquellos delitos de los que hubiesen sido testigos o les hubiese sido denunciado. Eran los Agentes de información del Procurador y en base a esto se les dio el carácter de Policía Judicial auxiliar del Procurador. La jurisprudencia y la ley han ido extendiendo sus poderes sobre todo para los Oficiales de la Gendarmería, los Comisarios de Policía y para determinados Suboficiales de la Gendarmería [los Comandantes de una brigada con el grado, al menos, de Mariscal Jefe Logístico (Suboficial Superior)] (12).

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL CON COMPETENCIA RESTRINGIDA

Entre ellos podemos citar a: Guardas de Campo. Aparecen recogidos en el artículo 182 de la Nueva Ley Comunal, y que no fueran ni Guardas de Campo en Jefe, ni Unicos. Se les da la categoría de Oficial de Policía Judicial, pero no Auxiliar del Procurador del Rey, y están bajo la supervisión de este último, en materia de Policía Judicial y los Guardas Forestales y de Pesca.

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL CREADOS POR LEYES ESPECIALES

Dentro del campo de los creados por leyes especiales y como más importantes tenemos a los "Oficiales Judiciales" y "Agentes Inspectores Principales, comisionados a este fin por el Procurador General", pertenecientes a "La

Policía Judicial de Parquets". A la categoría de "Agentes Judiciales" no se le reconoce la habilitación de "Oficial de Policía Judicial".

AGENTES DE POLICIA JUDICIAL

Se consideran Agentes de Policía Judicial: Los Agentes de la Policía Comunal, los Suboficiales subalternos, Brigadieres y Gendarmes del cuerpo de la Gendarmería Nacional. Los Agentes Judiciales de la Policía Judicial de Parquets.

En **Francia** la Policía Judicial está compuesta por (13): Los Oficiales de Policía Judicial, los Agentes de Policía Judicial, los Agentes de Policía Judicial Adjuntos y los Funcionarios y Agentes que por Ley tengan atribuidas determinadas funciones de Policía Judicial.

OFICIALES DE POLICIA JUDICIAL

Según el artículo 16 tienen la cualidad de Oficial de la Policía Judicial las siguientes personas:

Los Alcaldes y sus adjuntos; los Oficiales de la Gendarmería; las clases de la Gendarmería, los gendarmes con cinco años o más de servicio, nombrados por Decreto de Justicia y Ejército, con la conformidad de una comisión; Inspectores Generales y Subdirectores de Policía; Controladores generales, Comisarios de Policía; Funcionarios del Cuerpo de Inspectores de la Policía Nacional, con dos años de servicio y nombrados por Decreto de Justicia e Interior, previa conformidad de una comisión; el Director y Subdirector de Policía Judicial, dependiente del Ministerio del Interior, y el Director y Subdirector de la Gendarmería, dependiente del Ministerio del Ejército.

Con excepción de las personas enumeradas en el primero, penúltimo y último lugar, los demás funcionarios sólo podrán ejercer las atribuciones de Policía Judicial y valerse de esta cualidad cuando estén en el empleo que comporte este ejercicio, y en virtud de decisión del Procurador General cerca del Tribunal de Apelación, habilitándoles personalmente. De igual manera el ejercicio de estas atribuciones quedan en suspenso cuando se participe en misiones de mantenimiento de orden público.

AGENTES DE POLICIA JUDICIAL

Según el artículo 20 son Agentes de la Policía Judicial:

- Los gendarmes que no tengan la cualidad de Oficial de Policía Judicial.

- Los Inspectores de la Policía Nacional que no sean Oficiales de Policía Judicial.
- Comandantes, Oficiales de Paz principales, Oficiales de Paz de Policía Nacional titulares, Brigadieres jefes y Brigadieres de Policía Nacional, siempre que hayan superado las pruebas de capacidad técnica.
- Los Jefes investigadores de la Policía Nacional, los Investigadores de primera clase, los de segunda clase que hayan superado las pruebas de aptitud técnica.
- Los demás Investigadores de segunda clase y Guardianes de la Paz de la Policía Nacional que cuenten al menos con dos años de servicio y hayan superado las correspondientes pruebas.

Todos estos funcionarios sólo podrán ejercer su titularidad de Agentes de Policía Judicial si están adscritos a empleos cuya titularidad comporte este ejercicio.

AGENTES DE POLICIA JUDICIAL ADJUNTOS

Entre ellos se encuentran los funcionarios de los servicios activos de la Policía Nacional que no reúnan las condiciones para ser Oficiales o Agentes de Policía Judicial, así como los Agentes de la Policía Municipal.

FUNCIONARIOS Y AGENTES ENCARGADOS DE CIERTAS FUNCIONES DE POLICIA JUDICIAL

- Ingenieros, Jefes de Distrito y Agentes Técnicos de aguas y bosques.
- Guardas rurales de los Ayuntamientos.
- Funcionarios y Agentes de las administraciones y Servicios públicos.
- Guardas Jurados particulares.

En *Italia* participan de esta función:

- El Servicio de Policía Judicial previsto en las leyes.
- La Sección de Policía Judicial, instituida en todas y cada una de las Procuras, y compuestas por personal del Servicio anteriormente citado.
- Los Oficiales y Agentes de Policía Judicial pertenecientes a otros órganos a los que la ley atribuye funciones de investigación y seguimiento de la noticia criminal.

OFICIALES Y AGENTES DE LA POLICIA JUDICIAL

Componen la Policía Judicial los Oficiales y Agentes enumerados en el artículo 57 del C.P.P. que a continuación se exponen:

Oficiales

Directores, Comisarios, Inspectores, Sobreintendentes y otros miembros de la Policía Estatal a los que el ordenamiento de la seguridad pública reconoce esta cualidad (14); Oficiales Superiores e Inferiores, y Suboticial de Carabineros, de la Guarda de Finanzas, de los Agentes de Custodia (Cuerpo de Policía Penitenciaria), del Cuerpo Forestal del Estado y otros pertenecientes a fuerzas de policía a los que el ordenamiento de la respectiva administración reconoce esta cualidad; los Alcaldes de las Comunidades en cuya sede no exista Oficina de Policía del Estado, Puesto de Carabineros o de la Guarda de Finanzas, y los responsables de los cuerpos de Policía Municipal y los policías municipales adscritos a Coordinación y Control (artículo 5 de la Ley Marco sobre Ordenamiento de la Policía Municipal de 7-3-86).

Agentes

Se reconoce esta condición a:

- Personal de la Policía Estatal al que el ordenamiento de seguridad pública reconoce esta cualidad.
- Carabineros, Guardas de Finanzas, Agentes de Custodia, Guarda Forestal, y en el territorio de su demarcación los Guardias de Provincia y de las Comunidades cuando estén de servicio.
- Los números de las Policías Municipales (artículo 5 L.M. sobre regulación de la Policía Comunal).

En **Portugal**, al igual que en la mayoría de los países, podemos considerar dentro de la "función" general de "Policía Judicial" una genérica que incumbe a cualquier agente de la Autoridad —tomar provisionalmente las providencias referidas a la prevención de los medios de prueba (artículo 171.4; detención en flagrante delito, artículo 255.a del C.P.P., etcétera)—, y otra específica que compete a los órganos de la Policía Criminal, y dentro de esta última aún podemos descender más, hasta contemplar las misiones específicas que se le encomiendan a la "Policía Judiciaria".

Forman parte de "La Policía Criminal":

- La Policía Judicial, cuerpo civil, técnico y especializado del Ministerio de Justicia (15).
- La Policía de Seguridad Pública.
- La Guardia Nacional Republicana.

En relación con las atribuciones que la Ley otorga, podemos distinguir, "Autoridades de Policía Criminal" y "Funcionarios", los primeros tienen unas atribuciones específicas, como es el caso de ordenar la detención de personas, fuera de los casos de delito flagrante, en los términos del artículo 257 del C.P.P.

Son Autoridades de Policía Criminal (art. 1.º C.P.P.p.) (16): Directores, Oficiales, Inspectores y Suboficiales de Policía, y Funcionarios de Policía con función específica reconocida en esta materia.

ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LA POLICIA JUDICIAL (17)

Con carácter general, en todos los países estudiados, los Cuerpos Policiales tienen como particular misión en función de Policía Judicial el poder practicar de propia iniciativa aquellas actuaciones que por su urgencia no admitan dilación en base a la posible destrucción u ocultamiento de las pruebas, o realizar aquellas investigaciones que ordene el Juez o el Fiscal, en función de la dependencia.

Así, se pueden señalar las siguientes atribuciones como generalizadas en todos los países:

Investigar todo tipo de delitos y faltas, así como perseguir a cualquier delincuente; recoger de oficio informaciones relativas a crímenes y delitos, instruyendo las correspondientes diligencias; detener a las personas sorprendidas en flagrante delito; detener a las personas cuyo arresto esté legalmente ordenado y a los autores de delitos; asegurar en el tiempo imprescindible la identidad de cualquier persona que parezca sospechosa por su comportamiento o que circule sin la documentación de identidad correspondiente; realizar la conducción de detenidos, conducirlos ante la Autoridad Judicial y cambiarlos o reintegrarlos a prisión; notificar y poner en ejecución los mandamientos judiciales.

Además, cada país tiene encomendada una serie de atribuciones a su Policía Judicial, que es, junto a la dependencia funcional, lo que realmente las diferencia unas de otras.

En **Alemania** son los miembros de la Policía que tengan la condición de auxiliares de la Fiscalía los que detentan con ciertas condiciones una serie de atribuciones específicas dirigidas a la realización de medidas coercitivas o cautelares, así, con carácter excepcional y siempre que haya urgencia por motivos ajenos al desarrollo de la investigación, pueden tomar las siguientes decisiones:

- Ordenar controles en las vías públicas (art. 163, b y c, StPO).
- Ordenar extracciones de sangre y otros registros personales al inculcado (art. 81, a, StPO) o a terceras personas que pudieran estar relacionadas con los hechos investigados (art. 81, c. 2, StPO), aunque siempre será realizada esta diligencia bajo control médico.
- El secuestro y aseguramiento de bienes muebles (art. 111, c. 1, StPO).
- Ordenar registros domiciliarios (no comprendidos en el artículo 103, 1. 2.ª frase, StPO).
- Ordenar el control y grabación de telecomunicaciones (art. 100, a y b, StPO).

No obstante, los miembros de la Policía pueden ordenar, sin tener necesariamente la cualificación de Auxiliar del Fiscal:

- El secuestro de envíos aduaneros remitidos desde el exterior de la RFA que contengan medios de propaganda de organizaciones inconstitucionales que puedan poner en peligro la seguridad del Estado (Ley de 24 de marzo de 1961).
- Decretar mandatos de búsqueda y captura, cuando un detenido se haya sustraído a su custodia.
- Detener a individuos para constatar su identidad (arts. 81 y 163 StPO), por un tiempo máximo de doce horas.
- Identificaciones en redadas policiales

Aunque la "redada" no viene recogida en la Ley Procesal alemana, determinados Länders sí la recogen en sus correspondientes normas, como es el caso de la Ley sobre Funciones y Poderes de la Policía Estatal Bávara.

En **Bélgica** es de destacar que los Oficiales de Policía Judicial, sustitutos del Procurador del Rey, pueden actuar por delegación de aquél con todas las atribuciones que la Ley le otorga.

Como notas sobresalientes de las atribuciones de la Policía en materia de Policía Judicial, son de destacar las siguientes:

- Los Oficiales de Policía Judicial pueden, en caso de flagrante delito, encargar a un médico para que proceda al reconocimiento médico tanto del autor como de la víctima, incluso requerir un análisis de sangre (art. 44 bis C.I.C.).
- Requerir la presencia de una o dos personas, que por su arte o profesión sean capaces de apreciar la naturaleza o circunstancia del crimen, siempre que sea necesario y que sea un delito flagrante (art. 43 C.I.C.).
- Caso de delito flagrante donde exista muerte violenta de una persona, requerir la presencia de uno o dos facultativos que emitan su informe sobre las causas de la muerte y el estado del cadáver (art. 44 C.I.C.).

En cuanto a la territorialidad de las actuaciones de los miembros de la Policía Judicial en este país, es necesario señalar que las atribuciones de los Burgomaestres, Guardas de Campo, Guardas de Pesca y forestales sólo las pueden desarrollar en los territorios que tengan bajo su responsabilidad, no así el resto de los integrantes de las distintas categorías de la Policía Judicial.

En **Francia** las atribuciones de la Policía Judicial están fuertemente dirigidas por la Autoridad Judicial y Fiscal. No obstante, los Oficiales disponen de una serie de prerrogativas como:

- Prohibir a cualquier persona alejarse del lugar de la comisión del hecho delictivo, hasta la conclusión de la investigación que se esté desarrollando (art. 61 C.P.P.).
- Detener preventivamente, por necesidades de investigación, a aquellas personas de las que existan indicios fehacientes de que han cometido o intentado cometer la infracción delictiva. De ello se informará lo más rápidamente posible al Procurador y no podrá estar detenida en estas condiciones más de 24 horas (art. 63 C.P.P.), siendo dicha persona inmediatamente informada de los derechos que le asisten.
- Proceder a la identificación de cualquier persona bajo la que recaigan ciertas sospechas que la relacionaran con la comisión de algún delito. La persona a verificar su identidad puede ser conducida a dependencias policiales y ha de estar retenida el tiempo mínimo imprescindible y nunca más de cuatro horas.

Los agentes de Policía Judicial los agentes adjuntos y los funcionarios comisionados para alguna función de Policía Judicial, siempre han de actuar bajo la supervisión y dirección de un Oficial de Policía Judicial.

En cuanto a la territorialidad de los miembros de la Policía Judicial, se circunscribe a la demarcación donde estuviere radicada la Unidad de adscripción, pudiendo desplazarse a otra zona a requerimiento del Procurador y con la colaboración de un Oficial de esta nueva demarcación.

En **Italia** se recogen las atribuciones de los miembros de la Policía Judicial en el Título IV del C.P.P. con la denominación de "actividad e iniciativa de la Policía Judicial".

Para su actuación, al igual que ocurría en Francia, los componentes de la Policía Judicial están muy supeditados a las funciones y delegaciones que efectúen los miembros del Ministerio Público. No obstante lo anterior, pueden de manera excepcional ejercer las siguientes atribuciones:

- Cuando en una investigación, bien por propia iniciativa o por delegación del Ministerio Público, la Policía Judicial necesite el auxilio de una persona técnica, podrá recabar a la misma, sin que dicha persona pueda negarse a realizar la función encomendada (arts. 153 y 359 C.P.P.).
- Se puede proceder a la identificación de personas sospechosas y de testigos. Aunque si alguna de estas personas es sospechosa de falsa identidad o existen dudas razonables sobre la misma, la Policía Judicial puede emplear el denominado "*acompañamiento coactivo*" previsto en los artículos 132 y 133 del C.P.P., llevándolo hasta la oficina y empleando el tiempo imprescindible para proceder a su verdadera identificación, *pero nunca podrá estar más de doce horas*. Del hecho del acompañamiento y del tiempo de retención se dará cuenta inmediata al Ministerio Público.
- Los Oficiales de Policía Judicial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 64 del C.P.P., podrán realizar una información sumarial, tomándole las manifestaciones correspondientes a las personas sospechosas que no estén arrestadas ni en prisión (art. 350 C.P.P.).
- En caso de delito flagrante o fuga, los Oficiales de Policía Judicial pueden proceder al *registro personal o local*, siempre que existan fundados motivos para creer

que en su persona se encuentra oculta los efectos o indicios del delito que puedan destruirse u ocultarse, o bien que tales efectos se encuentran en un determinado lugar o que en ese lugar se oculta la persona sospechosa o evadida (artículo 352.1). La realización del registro domiciliario puede hacerse fuera del límite temporal marcado en el artículo 251 del C.P.P. (fuera de la primera hora de la siesta o después de las 20 horas), si este retraso pudiera perjudicar el éxito del registro. El resultado de estos registros ha de ser comunicado no más tarde de las 48 horas al Ministerio Público, quien lo ha de convalidar, en su caso, dentro de las 48 horas siguientes.

- Asimismo, el Oficial de Policía Judicial podrá, en el caso de intervención de Documentos o Correspondencia y si existen fundados motivos para pensar que el contenido de los documentos son de utilidad para asegurar la "fuente de la prueba", ordenar al jefe de correos que suspenda la entrega. Dentro de las siguientes 48 horas de la orden, el Ministerio Público debe disponer el secuestro o la correspondencia será entregada.

En **Portugal** queda más patente la dependencia funcional del Ministerio Público; no obstante, éste puede delegar en los distintos órganos de la Policía Judicial (Policía Criminal) diversos actos y diligencias relacionados con la investigación, siempre y cuando su ejecución no esté previamente reservada al Juez de Instrucción en tanto a lo dispuesto en los artículos 268 y 269 del Código de Proceso Penal (18) y que no afecten a los derechos fundamentales de la persona, y aquellos que requieren la indelegable autorización del Fiscal, como la realización de algunos registros y la práctica de ciertas pruebas periciales.

No obstante, en determinados casos, la Policía Criminal está dotada de unas atribuciones especiales:

- No necesitar el requisito de "Mandamiento Judicial", aunque inmediatamente debe ser comunicada la acción realizada al Juez para que éste la "valide", para la ejecución de las "revistas" (inspecciones personales) y "búsquedas" (registros domiciliarios) en los casos que estén relacionados con temas de terrorismo, criminalidad violenta o altamente organizada y siempre que se tenga conocimiento de la realización in-

minente de un delito que ponga en peligro la vida o integridad personal (arts. 174.3 y 251.1 C.P.P.p).

- Identificación de personas en lugares abiertos al público habitualmente frecuentados por delincuentes (art. 250.1 C.P.P.p).
- Realización, con fines de identificación, de pruebas dactiloscópicas, fotográficas o análogas.
- Conducción ante las dependencias policiales de los sospechosos que no puedan ser identificados plenamente. En estos casos el tiempo máximo de "detención" no superará las seis horas.

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto podemos decir:

Que con la excepción de **Portugal** y **Alemania**, los demás regulan en su Ley Procesal, dentro de un apartado específico, todo lo referente a la Policía Judicial.

Casi todos los países, aunque no lo exprese directamente su norma procesal, consideran a la Policía Judicial como una *Función*, ejercida por una serie de personas de la más diversa índole. La Policía Judicial no es exclusiva de una fuerza o Unidad policial específica, ya que aunque puede existir esa especialidad, no es competencia exclusiva de la misma, encargándose esta última, si existe, de ciertas investigaciones, normalmente las más importantes o las que comprendan un radio de acción nacional o internacional.

La dependencia es siempre "funcional" de la Magistratura o Ministerio Público que es, prácticamente en todos los países, quien la dirige y bajo cuya autoridad funciona.

Por el contrario la dependencia "orgánica" siempre resulta estar asignada al Ministerio del Interior, con las excepciones de *Bélgica* y *Portugal*, y exclusivamente en lo referente a las unidades específicas de "La Policía Judicial de Parquets" y de "La Policía Judiciaria", que dependen del Ministerio de Justicia.

Que en la totalidad de los países vemos que se puede contemplar la función de Policía Judicial desde dos puntos de vista, uno como deber genérico que afecta normalmente a casi todos los funcionarios policiales e incluso a quienes no los son, y otro como actividad específica e incluso exclusiva de sólo determinadas Unidades policiales o Fuerzas concretas (19).

Que la competencia —excepto para las Unidades Especiales o casos de delitos flagrantes— suele ser siempre territorial, o lo que es lo mismo la que corresponda a la jurisdicción del Ministerio Público o Tribunal correspondiente al cual se adscriban. Es de destacar cómo en algunos países aunque la competencia general pueda ser ejercida en todo el territorio nacional, para poder hacerlo fuera de su demarcación territorial (casos de urgencia y por comisión rogatoria del Juez de Instrucción o requisitoria del Procurador) tiene que cumplirse con unos determinados requisitos (20) (v.g. caso de *Francia y Bélgica*).

En países federales (véase el caso de *Alemania*), aunque la jurisdicción sea única, la competencia de cada uno de los Estados en materia de Policía Judicial termina dentro de su propio territorio, y sólo la Policía Federal (B.K.A.) está autorizada a actuar en la totalidad del territorio nacional.

En la mayoría de los países se contemplan una serie de atribuciones o competencias para la Policía Judicial que podemos considerarlas comunes, pero a su vez existen otras más específicas —cuya potestad originaria recae siempre en el Juez o Ministerio Fiscal— que cada país desarrolla en su legislación procesal, y que son las que verdaderamente refuerzan el papel de la misma, ya que como en buena lógica debe ser, la Policía Judicial debe entenderse como una prolongación de las facultades del Juez Instructor o del Ministerio Público para desarrollar las funciones de investigación y preparatoria que la Ley les marca.

Que aparecen una serie de personas, funcionarios o no, que por leyes normalmente especiales realizan una serie de funciones de Policía Judicial y que en la mayoría de los casos la propia legislación procesal enmarca dentro del escalón que menos atribuciones tiene, dándosele el carácter de Agente o Agente Adjunto y debiendo estar casi siempre asistido del Oficial de Policía Judicial, sobre todo para la realización de actos que limiten o eliminen los derechos y libertades de los ciudadanos.

Que para formar parte de las Unidades de Policía Judicial o poder actuar bajo esa función, se exigen una serie de requisitos —titulación, programa de estudios específico, categoría profesional... etc.—, así como que queda en suspenso la condición de Policía Judicial cuando se actúa bajo otra función, como pueda ser la de Orden Público (véase el caso de *Francia*).

A modo de resumen podíamos pensar en trasponer a nuestro ordenamiento algunos de

los elementos diferenciadores contemplados en otros países, entre los que destacaríamos:

- Establecer dentro de nuestra Ley Procesal un apartado específico que trate de la Policía Judicial, donde se recoja todo lo que actualmente se encuentra disperso en diversas leyes o normas de inferior categoría (21), clarificándose el propio concepto de Policía Judicial y ampliando las atribuciones que actualmente se contemplan, en base a lo regulado en otros países.
- Conseguir una mayor implicación del Ministerio Público en la "investigación preliminar", de forma que todos los actos que se realicen durante la misma vengan avalados por él, sirviendo no como director de la investigación que debe realizar la Policía Judicial, sino de fiscalizador e incluso de "introducción", ante el Juez de Instrucción, de aquellas peticiones que puedan inculcar determinados derechos individuales de las personas.
- Recoger una diferenciación de categorías, en orden a las atribuciones competenciales, de que pueden disponer cada uno de los miembros que actúen en funciones de Policía Judicial.

NOTAS

- (1) Véanse artículos 45, 98, 105, 111, 127, 158, 161, 163, 170 y 243.3 de StPO (Ley Procesal alemana) y 152 G.V.G. (Ley Orgánica de los Tribunales).
- (2) Código de Instrucción Criminal belga.
- (3) Código de Procedimiento Penal.
- (4) Código de Procedimiento Penal Italiano.
- (5) StPO: Ley Procesal Alemana. G.V.G.: Ley Orgánica de los Tribunales. L.B.K.A.: Ley del Servicio Federal de Policía Criminal.
- (6) Código de Instrucción Criminal.
- (7) Las "Secciones de Policía Judicial" son Unidades de Policía adscritas a la Magistratura que dependen directamente del Ministerio Público. En ellas se engloban los tres cuerpos de policía existentes en Italia, que pertenecen a la Policía del Estado, es decir, "La Policía del Estado", "El Arma de Carabineros" y "El Cuerpo de la Guardia de Finanzas", de forma que cada cuerpo tiene su Oficial responsable en la Sección (art. 59.2. C.P.P.), dependiendo directamente del Procurador Jefe. Cada Magistrado se puede dirigir a cualquiera de los grupos para una investigación, salvo que sea materia exclusiva de la Guardia de Finanzas en cuestión de delitos económicos, no pudiendo ser apartado de la investigación más que por orden del Magistrado que dio la norma (art. 59.3 C.P.P.). Cada Procura cuenta con una Sección (art. 58.1 C.P.P.), formada por al menos dos policías por cada Magistrado, estando reguladas las normas de actuación de las Secciones en el Decreto Legislativo de 28 de julio de 1989, núm. 271, artículos 5 al 20.
- (8) Constituye el "inquérito" el conjunto de diligencias que tratan de investigar la existencia de un crimen, descubrir a sus autores y determinar las responsabilidades de los mismos, así como el descubrir y recoger las pruebas necesarias, en orden a poder determinar la "acusación".
- (9) Artículo 1 del D.L. núm. 387/H/87, de 30 de diciembre, sobre naturaleza y atribuciones de la Policía Judicial.

- (10) Según el artículo 5 de la Ley anteriormente citada, la B.K.A. actuará en el ámbito de la persecución criminal, por los siguientes delitos:
- * Tráfico organizado internacional de armas, municiones, explosivos, narcóticos, así como la producción y puesta en circulación (organizada) de dinero falso o que requiera su esclarecimiento en el exterior, así como otros hechos delictivos relacionados con lo anterior.
 - * Igualmente se encargará de los delitos que atenten contra la vida o la integridad física o la libertad del Presidente Federal, de los miembros del Gobierno Federal, del Tribunal Constitucional, invitados oficiales extranjeros, Jefe o miembros de las misiones diplomáticas acreditadas en el país, si existen motivaciones políticas. Igualmente se encargarán en los casos de delitos realizados a nivel internacional o federal.
- (11) Se refiere a los Guardas de Campo en Jefe o Únicos.
- (12) El artículo 16 de la Ley 2 de diciembre de 1957 confiere igualmente la cualidad de Oficial de la Policía Judicial Auxiliar del Procurador del Rey al Suboficial rescatado.
- (13) Según el artículo 15 del Código de Procedimiento Penal.
- (14) La ley de 1.º de abril, sobre "Nuevo Ordenamiento de la Seguridad Pública del Estado", establece las siguientes categorías de personal en consonancia con su función de Policía Judicial. Agente de Policía Judicial, Asistente; Agente u Oficial de Policía Judicial en dependencia de la primera o tercera calificación. Subintendente, Inspector y Comisario; Oficial de Policía Judicial, Director (Jefe); Oficial de Policía Judicial.
- (15) Compete a la "Policía Judicial" la investigación en todo el territorio nacional de los siguientes crímenes: Tráfico de drogas; Falsificación de moneda; Fraude relativos al subsidio o desvío de subvenciones; Corrupción; Organizaciones terroristas; Contra la Seguridad del Estado; Motines; Contra la humanidad; Secuestros o tomas de rehenes; Estragos; Hurtos de cosas con valor científico; Asociaciones criminales; Utilización, con fines criminales, de sustancias radiactivas o contaminantes; Tráfico de vehículos robados; Falsificación de pasaportes y documentos de identidad (artículo 4 D.L. núm. 387/II/87 de 30 de diciembre).
- En los referidos casos los demás órganos de la Policía Criminal deberán practicar los actos necesarios para asegurar los medios de prueba (artículo 4.3 del anterior Decreto).
- En las comarcas de Lisboa, Oporto y Coimbra, el Procurador General de la República puede atribuirle competencia para la investigación de cualquier tipo de delitos de los que tenga conocimiento o les sean denunciados.
- (16) Dentro de la "Policía Judicial" y según el artículo 10 del Decreto 387/II/87 de 30 de diciembre son Autoridades de Policía Criminal: El Director General; los Directores Adjuntos;

los Subdirectores; los Directores del Archivo Central y del Gabinete de Interpol; Asesores de Investigación Criminal; Inspectores Coordinadores; Inspectores y Subinspectores que se encuentren realizando subinspecciones o inspecciones.

- (17) Ver cuadro Resumen de Funciones al final del trabajo.
- (18) Artículo 268: primer interrogatorio del imputado detenido; imposición de medidas coactivas personales o patrimoniales; registros en despachos de abogados, consultorios médicos o establecimientos bancarios; apertura de correspondencia. Artículo 269: autorizar registros domiciliarios; intervenciones de comunicaciones telefónicas y postales, etc.
- (19) Unidades Especiales de Policía Judicial en Bélgica y Portugal y en el resto de países, incluido el nuestro, "Fuerzas", dentro de las policiales, que ejercen específicamente esa misión (la mayoría de las veces en exclusividad).
- (20) Acompañamiento de algún Oficial de Policía Judicial que tenga jurisdicción en la demarcación territorial que corresponde. Hay que diferenciar el caso de que actúen "Unidades Centrales" de si lo hacen las "Territoriales", en el primer caso no es preceptivo el acompañamiento antes previsto.
- (21) Entre otras: Ley Orgánica del Poder Judicial; Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Estatuto del Ministerio Fiscal; Real Decreto sobre Policía Judicial.

BIBLIOGRAFÍA

- Code de Procédure Pénale. DALLOZ. 1994. Paris.
- Police Communale, Gendarmerie, Police Judiciaire des Parquets. Guy Laffineur. Avocat ou Barreau de Bruxelles. 1988.
- El Fiscal Instructor: La experiencia portuguesa. Pablo Gómez-Escobar Mazuela. Revista Poder Judicial número 33.
- D.L. 78/87, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Código de Proceso Penal Portugués y legislación que lo modifica o regula en determinados aspectos. Portugal.
- D.L. 387/II/87, de 30 de diciembre, por el que se adapta la naturaleza, atribuciones y competencia de la Policía Judicial al nuevo Código Procesal. Portugal.
- El Proceso Penal Alemán. Introducción y Normas Básicas. Juan Luis Gómez Colomer. Bosch.
- Nuevo Codice de procedura Penale. Saggetti. Italia.
- Indagini Preliminari Poteri Doveri della Polizia Giudiciale. 1994. Maggioni Editore.
- Policing Policy in France. 1995. London Police Institut. Christine Horton.
- La Policía Judicial en el Nuevo Proceso Penal. 1995. Paolo Puoti.
- Précis de Procédure Pénale. Bruyas A. 1951.
- Cours de Procédure Pénale. J. Constant.
- Código de Procedimiento Penal Belga y nueva Ley Comunal de 11 de febrero de 1986.

FUNCIONES GENERICAS DE LA POLICIA JUDICIAL

Las funciones generales que las distintas leyes procesales señalan a la Policía Judicial se recogen en el siguiente cuadro:

PAIS	FUNCIONES DE LA POLICIA JUDICIAL	OBSERVACIONES
ALEMANIA	<p>PRACTICAR DE OFICIO TODAS LAS ACTUACIONES QUE NO PERMITAN APLAZAMIENTO A FIN DE PREVENIR LA OCULTACION O DESAPARICION DE PRUEBAS (ART. 163 I SIPO).</p> <p>PRACTICAR LAS INVESTIGACIONES QUE ORDENE EL MINISTERIO FISCAL (ART. 161 SIPO).</p>	<p>LA MAYORIA DE ESTAS ACTUACIONES A PRACTICAR DE OFICIO, SOLO LA PUEDEN REALIZAR LA POLICIA SIEMPRE QUE OSTENTE LA CONDICION DE "AUXILIAR DE LA FISCALIA".</p>
BELGICA	<p>LAS PODEMOS RESUMIR EN: BUSQUEDA E INVESTIGACION DE LAS INFRACCIONES PENALES; RECEPCION DE DENUNCIAS Y QUEJAS; REALIZACION DE DILIGENCIAS Y TRANSMISION AL FISCAL DE LAS MISMAS; RECOGIDA DE PRUEBAS Y PUESTA A DISPOSICION JUDICIAL DE LOS AUTORES; Y CUMPLIMIENTO DE LAS INSTRUCCIONES DADAS POR LOS JUECES Y MINISTERIO PUBLICO (ART. 8 C.I.C.).</p>	<p>AUNQUE ALGUNA DE ESTAS FUNCIONES PUEDEN SER REALIZADAS POR LOS AGENTES DE POLICIA JUDICIAL DE PROPIA INICIATIVA, LA FUNCION EN SI ES ATRIBUIDA AL "OFICIAL DE POLICIA JUDICIAL".</p>
FRANCIA	<p>LA COMPROBACION E INVESTIGACION DE LA INFRACCIONES PENALES, RECABAR LAS PRUEBAS PERTINENTES, Y LA BUSQUEDA Y PUESTA A DISPOSICION DE LA AUTORIDAD COMPETENTE DE LOS AUTORES DE LOS HECHOS, TODO ELLO SI NO HA SIDO ABIERTO UN PROCEDIMIENTO.</p> <p>EJECUTAR LAS DELEGACIONES Y CUMPLIMENTAR LOS REQUERIMIENTOS DEL INSTRUCTOR, CASO DE HABERSE ABIERTO (ART. 14 C.P.P.).</p>	<p>AL IGUAL QUE OCURRE EN BELGICA, LA FUNCION DE POLICIA JUDICIAL TIENE QUE ESTAR SIEMPRE BAJO CONTROL DEL "OFICIAL DE POLICIA JUDICIAL".</p>
ITALIA	<p>REALIZADAS DE PROPIA INICIATIVA, COMO EL CONOCIMIENTO DE LOS HECHOS, IMPEDIR QUE LA TRANSGRESION COMPORTE ULTERIORES CONSECUENCIAS, BUSQUEDA, DETENCION Y PUESTA A DISPOSICION JUDICIAL DE LOS AUTORES; COMPILACION DE TODOS LOS DATOS NECESARIOS PARA ASEGURAR LOS MEDIOS DE PRUEBA; Y RECOGER TODO LO QUE PUEDA SERVIR PARA APLICACION DE LA LEY PENAL.</p> <p>EFECTUAR CUALQUIER INDAGACION O ACTIVIDAD QUE DISPONGA O DELEGUE LA AUTORIDAD JUDICIAL (ART. 55 C.P.P.).</p>	<p>LA MAYORIA DE ESTAS ATRIBUCIONES LAS TIENE SEÑALADAS "EL OFICIAL DE POLICIA JUDICIAL".</p>
PORTUGAL	<p>COMPETE A LOS ORGANOS DE LA POLICIA CRIMINAL COADYUVAR CON LAS AUTORIDADES JUDICIALES CON VISTA A LA REALIZACION DE LAS FINALIDADES DEL PROCESO (ART. 55.1 C.P.P.).</p> <p>COMPETE ESPECIALMENTE A LA POLICIA CRIMINAL, INCLUSO A PROPIA INICIATIVA, CONOCER LA NOTICIA DE LOS CRIMENES, IMPEDIR SUS POSIBLES CONSECUENCIAS, DESCUBRIR A LOS AUTORES, Y LLEVAR A CABO LOS ACTOS NECESARIOS Y URGENTES PARA ASEGURAR LOS MEDIOS DE PRUEBA (ART. 55.2 C.P.P.).</p>	

LAS POLICIAS LOCALES EN LA UE

AMADO ROMERO GOMEZ

Comisario del Cuerpo Nacional de Policía

ESTEBAN AVILA SOLANA

Teniente de la Guardia Civil

INTRODUCCION

Una visión de las Policías Locales en Europa no puede descontextualizarse de los propios modelos policiales en que dichos colectivos se integran o incluso —como es el caso de la Gran Bretaña— conforman.

La Policía es, en cualquier estado estructurado, el instrumento que el sistema crea para alcanzar los concretos objetivos que a ese instrumento se asignan, en definitiva cumplir y hacer cumplir las normas que emanan de la voluntad general de los ciudadanos, constitucionalmente enunciadas. El instrumento policial, el modelo de policía, pues, está íntimamente vinculado al propio modelo de estado. Un estado de derecho contará con un modelo policial sometido al bloque de legalidad existente. Un estado centralista contará con un modelo de policía —sometido evidentemente a la ley— de carácter centralizado y un estado federal o descentralizado, en pura lógica, con un modelo de policía federal o descentralizada. En consecuencia, la evolución del estado condiciona la evolución de la policía. El cambio social, igualmente, genera cambios en el aparato policial que debe adaptarse a las transformaciones que se producen en una sociedad en movimiento.

Por otra parte, y junto a lo anterior, un modelo de policía ha de ubicarse en la realidad histórica y es también producto de esa misma historia. Estas últimas, pues, son también las claves para comprenderlo, definirlo y, en su caso, establecer las líneas de su previsible evolución acorde con la evolución de la sociedad en la que existe y a la que sirve.

El equilibrio entre proceso histórico, modelo de estado y evolución social da como resultado, en la actualidad, la necesidad de romper determinados esquemas para poder dar respuesta a una demanda ciudadana cada vez más exigente en nuestros modelos de sociedades democráticas avanzadas y que se traducen en

importantísimas transformaciones de modelos descentralizados que han de asumir principios de estatalización para hacerse operativos, caso como veremos del modelo británico, o, en el extremo opuesto, como el francés, paradigma de modelo centralizado, territorializarse para ser capaz de dar respuesta a nuevos problemas que asimismo comportan nuevas exigencias ciudadanas.

No solamente, pues, pueden relacionarse las policías locales en Europa con un determinado modelo de estado y de policía, sino también y cada vez con mayor significación con la capacidad de evolución para dar respuesta a esos nuevos problemas que en el tipo de sociedades que conforman la Unión Europea han de ofrecerse, inexcusablemente, a la ciudadanía.

Será desde estas premisas como abordaremos una muy rápida visión de las Policías Locales en la Unión Europea, tal y como igualmente se ha realizado en nuestro estudio "El papel de las Policías Locales en el modelo policial español".

En razón de lo anterior limitaremos nuestro análisis a aquellos modelos que pueden resultar más significativos para la propia comprensión, en nuestro país, de las Policías Locales y que encontramos en la *Gran Bretaña, Francia, Bélgica, Holanda e Italia*.

EL MODELO BRITANICO

En nuestro país, y en la década de los ochenta, cuando emergen las Policías Locales como consecuencia de las elecciones municipales de 1978, aparece como paradigma de modelo policial democrático, el anglosajón.

Los responsables políticos en Ayuntamientos, profesionales progresistas de la seguridad y los escasos estudiosos de la materia, buscan en Inglaterra, Estados Unidos y Canadá el referente de un modelo policial exportable a un nuevo modelo de Estado que se define como social y democrático de derecho y en el que se reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que lo integran y la solidaridad entre todas ellas. En consecuencia, el modelo británico es en nuestro país ampliamente conocido, si bien su importancia, en razón de su proyección a otros sistemas y, en especial, su consideración como referencia obligada de los que se dan en llamar modelos descentralizados, exige, aun a riesgo de excesiva reiteración, alguna consideración en un trabajo que se centra en ofrecer una visión de las Policías Locales en la Unión Europea.

El modelo policial británico al que vamos a referirnos y que representa por excelencia al de tipo descentralizado, no incluye los sistemas de Escocia e Irlanda del Norte. Los primeros rasgos definidores de ese modelo descentralizado serían su correspondencia con un modelo de Estado también descentralizado donde, en consecuencia, los ámbitos competenciales se limitan a parcelas netamente definidas que permiten una mayor proximidad al ciudadano y la definición de políticas de seguridad propias del ámbito territorial próximo. Los principios rectores del modelo se enuncian, pues, en términos de descentralización absoluta —aunque, hoy, como veremos, matizada—, policía de y para la Comunidad y preservación de la libertad.

Como consecuencia del principio de descentralización, existen en Gran Bretaña cuarenta y tres cuerpos de policía local que encuadran aproximadamente a ciento veintiséis mil policías y cuarenta y cinco mil profesionales contratados. La autoridad policial es el Consejo Local, Consejo constituido por dos tercios de electos y un tercio de Magistrados. En Londres la autoridad policial la ostenta, a diferencia de lo que sucede en el resto de los Condados, el Ministro del Interior. A nivel profesional los cuerpos locales son dirigidos por un "Chief Constable", propuesto por la Administración Local y nombrado por el Ministro del Interior.

Las características que diferencian más significativamente el modelo británico del resto de modelos centralizados que conviven en el marco de la Unión Europea serían las siguientes:

- No existe en Inglaterra un cuerpo de policía nacional (considerado por los ingleses como instrumento del "despolismo").
- La policía inglesa no concurre con otros cuerpos en su ámbito territorial competencial.
- Los mandos policiales proceden de la base a través de un sistema de promoción que en la cúpula conlleva un proceso de formación común para todos los directivos.
- La policía británica busca su legitimación en la ciudadanía.
- La policía es un poder independiente. Todas las policías son Autoridades (no agentes).
- La financiación de los servicios policiales se realiza en un 49 por 100 por la Administración Local y en un 51 por 100 por el Ministerio de Interior.

- Todos los cuerpos policiales sufren una AUDITORIA ANUAL DE EFICIENCIA que puede comportar la supresión de la financiación estatal.

Como se ha dicho, el principio de total descentralización de la policía británica ha sufrido en la actualidad importantes matizaciones, y ello, fundamentalmente, por las carencias que el mismo sistema comporta para dar respuestas a problemas que emergen con fuerza en las modernas sociedades europeas. De entre esos problemas, por su mayor significación, hay que citar, entre otros, los relacionados con la aparición del fenómeno de los delitos de gran envergadura económica, tráfico de estupefacientes y terrorismo, ligados al también novedoso fenómeno de la delincuencia organizada.

Asimismo, el mantenimiento del orden público en ámbito y operaciones supralocales, típico de nuestras actuales sociedades, quiebran necesariamente ese principio de total descentralización, y, evidentemente, la inexcusable necesidad de interconexión entre los diferentes aparatos policiales nacionales, exigen la puesta en marcha de sistemas de coordinación y cooperación entre los distintos elementos que conforman el propio sistema.

Ese sistema de coordinación y cooperación se traduce en la creación de instrumentos comunes a todas las Policías Locales, entre los que destacan los siguientes:

- Formación de Directivos.
- Servicio Nacional de Identificación.
- Servicio Nacional de Informática.
- Laboratorio de Policía Científica y Forense.
- "Regional Crime Squad" para investigaciones criminales que desbordan el ámbito competencial local.

Por otra parte, también el tan citado principio de descentralización se ha matizado a favor de una significativa estatalización en los siguientes aspectos:

- La Policía de Londres (Scotland Yard) depende del Gobierno de la nación.
- El Estado financia al 51 por 100 a todas las Policías Locales y tiene la importantísima facultad de suprimir esa participación en la financiación a resultados de la Auditoría Nacional de Eficiencia.
- El informe anual de funcionamiento es competencia del "H. M. INSPECTORATE OF CONSTABULARY", dependiente del Ministerio del Interior.

- El Gobierno participa activamente en los procesos de promoción interna.
- El Ministerio del Interior elabora recomendaciones y mantiene reuniones periódicas con la Asociación de Jefes de Policía.
- El Gobierno publica recomendaciones sobre medios y formas de actuación y prevención del delito.
- El Ministerio del Interior tiene facultades para proponer la jubilación de mandos policiales por interés en la eficacia.

Por último, recogemos la noticia del reciente anuncio por el premier británico del proyecto de creación de un Cuerpo de Policía Estatal como instrumento imprescindible para dar respuesta a esas necesidades.

EL MODELO DE FRANCIA

El modelo policial francés se ha presentado tradicionalmente como el referente de los modelos correspondientes a los considerados como puramente centralizados. Si bien es cierto que el aparato policial francés se corresponde con su modelo de estado centralizado, así como el modelo policial descentralizado británico, en la actualidad ha tenido que estatalizarse en aspectos muy significativos, de la misma manera y en sentido inverso, el francés se está territorializando para poder dar respuesta a nuevas demandas netamente planteadas por la ciudadanía.

El modelo centralizado de policía en Francia responde a las siguientes características:

- Se corresponde con un modelo de estado centralista.
- Su organización está perfectamente estructurada.
- Ejerce sus funciones sobre todo el territorio.
- Todas las decisiones se adoptan desde el centro administrativo.
- Las políticas de seguridad sólo son competencias del Centro directivo.

En la actualidad este modelo centralizado se revela en Francia incapaz de dar una adecuada respuesta a la inseguridad ciudadana, lo que motiva la puesta en marcha, desde el Gobierno, de medidas tendentes a iniciar procesos de descentralización que permitan la elaboración de políticas de seguridad territoriales y sistemas de coordinación departamentalizados (en relación con la organización administrativa departamental francesa).

Esta nueva tendencia tiene como directriz fundamental el aproximar la acción policial al ciudadano y consecuentemente priorizar las políticas de seguridad de los denominados ámbitos sociales próximos. Dentro de esta nueva tendencia hay que situar la revalorización del papel que en la década de los noventa se atribuye en Francia a las Policías Locales, mucho más allá del casi meramente testimonial protagonizado hasta ese momento. Como se ha dicho, la evolución de la policía en Francia siguió la orientación marcada por el propio modelo de estado centralizado. Desde ese punto de vista, la policía se entiende como monopolio exclusivo del Estado. En consecuencia, si al Alcalde se le atribuye la función de autoridad policial, ésta se ejerce sobre las policías estatales. Sin embargo, desde el momento en que el orden público cede a la seguridad ciudadana su papel caracterizador, la policía se convierte en una función y las Policías Locales, en consecuencia, pueden alcanzar un protagonismo, junto con otros cuerpos policiales, en el mantenimiento de la seguridad ciudadana como respuesta a la nueva demanda explicitada por esa sociedad a la que sirven todos esos colectivos.

Consecuencia de la precitada filosofía —que dirige el famoso Informe Bonnemaison de 1982— hoy se legitima y limita el papel de la Policía Local en Francia en el contexto de políticas de seguridad locales.

La Ley de 13 de julio de 1987, sobre función pública territorial, establece en su artículo 57 que "sin perjuicio de las competencias generales de la Gendarmería Nacional o de la Policía Nacional, el orden, la seguridad y la sanidad públicas pueden ser encomendadas por el Alcalde a los cuerpos de policía municipal, previo el visto bueno del Procurador de la República, en las condiciones previstas por la Ley".

Los efectivos de las Policías Locales casi se han doblado en el periodo comprendido entre 1984 y 1990, en un imparable proceso expansivo, alcanzando en la actualidad el número de aproximadamente diez mil (10.000) agentes, todo ello como respuesta a una demanda de seguridad que la policía estatal no satisfacía adecuadamente.

El proceso de emergencia de las Policías Locales en Francia se corresponde con la necesidad de adecuar un rígido modelo centralista a nuevas necesidades percibidas y exigidas por una sociedad en permanente transformación.

EL MODELO DE POLICIA COMUNAL BELGA

Antes de iniciar la exposición del papel que las Policías Locales desempeñan dentro del actual sistema policial belga, conviene fijar con claridad algunos de los principales rasgos que definen la evolución de su sistema político, su aparato policial y el proceso histórico que subyace en los mismos.

Este pequeño estado federal, poblado por diez millones de habitantes distribuidos en las regiones de lengua flamenca, francesa (Valona) y la región bilingüe de Bruselas, ha sufrido a lo largo de su convulsionada historia la constante presencia de dos focos de tensión que han marcado profundamente su devenir histórico en los últimos siglos: por un lado el intervencionismo de Francia y Holanda, y de otra parte el permanente conflicto interno entre comunidades lingüísticas.

Las primeras policías de carácter municipal surgen en Bélgica durante los siglos XIV y XV en los principales núcleos urbanos, cubriendo las necesidades señaladas por los consejos municipales, bajo la orden directa del Alcalde. Durante los siglos posteriores, la Gendarmería Belga —Cuerpo militar de inspiración francesa— asume progresivamente un papel hegemónico en las labores de mantenimiento del orden público —en detrimento del Ejército y de las numerosas Policías Locales (Comunales) y Rurales (Policía de los campos), las cuales sólo desempeñan una modesta función, jalonado por invasiones y conflictos internos de diversa índole—. Finalizada la II Guerra Mundial, Bélgica se enfrentará con una de las crisis más graves de su historia. La cuestión monárquica y los conflictos sociales a causa de la crisis industrial, y los enfrentamientos entre comunidades, obligan al Gobierno a proyectar una reforma del Estado en 1980, sobre la base de un estado federal compuesto por tres regiones y tres comunidades a las que se trasvasan numerosas competencias, manteniendo como eminentemente estatales las de Justicia, Interior y Defensa Nacional. Como consecuencia de los cambios políticos ocurridos, a los que se une la necesidad de dar respuesta a una problemática estrictamente policial, se crea una comisión cuyos trabajos se inician a finales de 1988. Las conclusiones de la comisión, junto a las aportaciones provenientes del Gobierno, constituirán el plan de reforma policial conocido con el nombre de "Plan de Pentecostés" (Plan de la Pentecôte), que constituye un verdadero plan de reforma

en profundidad de la policía belga, cuyos rasgos o directrices principales serían: la potenciación de las Policías Locales, la creación de comisiones provinciales para la coordinación de los cuerpos policiales, así como prevención de la criminalidad, los planes de adecuación de las Policías Locales para asegurar la cooperación entre Ayuntamientos, por zonas de cooperación, fijación de unas condiciones mínimas para constituir un cuerpo de Policía Local, con objeto de asegurar la prestación adecuada de servicios y la desmilitarización de la Gendarmería.

El sistema belga actual se estructura, en base a los siguientes cuerpos policiales:

1. La Policía Comunal o municipal, constituida por 589 cuerpos y 18.147 efectivos, con competencias en el ámbito territorial del Ayuntamiento respectivo, si bien con importantes matizaciones que se exponen a continuación.

2. La Policía de ferrocarriles.
3. La Seguridad del Estado.
4. La Gendarmería (16.888 efectivos).
5. La Policía Judicial (1.409 efectivos).

Los Cuerpos citados en último lugar tienen competencia en todo el territorio nacional, las Policías Locales en un principio tienen un ámbito de actuación circunscrito al territorio del municipio. Sin embargo, y como consecuencia del proceso de profunda reforma del sistema policial, se admite una serie de excepciones, como puedan ser: la persecución de presuntos autores de hechos delictivos, en casos de urgencia, igualmente las policías de un Ayuntamiento pueden actuar como auxiliares de la Policía Local de cualquier otro, mediante la autorización del Gobernador de la provincia.

Asimismo, y como consecuencia del "Plan de Pentecostés", se propone la agrupación de Ayuntamientos por zonas en las que se organiza la cooperación entre aquéllos. Las zonas se clasifican en urbanas y rurales y pueden comprender varios Ayuntamientos o uno sólo. El objetivo de esta medida es conseguir cuerpos policiales con una entidad suficiente que les permita cumplir en plenitud con sus competencias, para lo cual se determinan unos mínimos efectivos humanos y materiales.

Como consecuencia de lo anterior se definen como *Comunas Urbanas* a aquellos Ayuntamientos que cuentan con 10.000 o más habitantes, siendo consideradas como *Comunas Rurales* los restantes. Esta clasificación también se traduce en dos distintos organigramas de Policía Local, los jefes de las policías urbanas

son nombrados por el Rey a propuesta del Consejo Municipal y del Alcalde en lista de candidatos para su nombramiento, en las Policías Rurales los jefes de cuerpo son nombrados por el Gobernador de la provincia, los policías que reciben el nombre de Guardas de Campo son nombrados directamente por el consejo municipal.

Constitucionalmente corresponde a los Alcaldes el mantenimiento del orden, razón por la que, incluso la Gendarmería, depende de las directrices de estas autoridades en el ejercicio de esas funciones. Asimismo el Alcalde ejerce la dirección de aquellas materias relacionadas con la función de policía administrativa.

La distinción entre cuerpos de Policía Urbana y Rural no afecta en absoluto a las competencias que por igual ejecutan todos los policías con independencia del cuerpo en el que se encuadren. La normativa estatal establece las directrices generales a las que deben atenerse los consejos municipales para determinar los efectivos, las condiciones de ingreso, promoción, estatutos y niveles de remuneración del personal integrante de las Policías Locales. Dentro de esta normativa estatal destaca por su importancia la Ley-Marco de 11 de febrero de 1986 de la Policía Local, que en su artículo 156 dispone que "*cada Ayuntamiento cuenta con un cuerpo de Policía Local. Sus misiones tienen carácter tanto de policía administrativa y preventiva como de policía judicial y represiva*".

Las misiones de policía administrativa y preventiva consisten especialmente en velar por el cumplimiento de las leyes y de los reglamentos, el mantenimiento del orden público, la protección de personas y bienes y el auxilio a personas en peligro.

Las misiones de policía judicial consisten en la investigación de los delitos y faltas, la comprobación de la existencia de los mismos, la detención y puesta a disposición de las autoridades judiciales de los autores de aquéllos. Se definen también como misiones de policía judicial la detención de autores de delitos flagrantes y los requisitorios por las autoridades judiciales.

Los cuerpos de Policía Local urbana se estructuran en divisiones y éstas en brigadas que se organizan en función de los servicios que prestan a la comunidad. Existen Brigadas Móviles que se ocupan de dar respuesta inmediata a las demandas ciudadanas, brigadas de menores, de tráfico y de mantenimiento del orden público, brigadas caninas, etc. Cada Policía Local cuenta con una Secretaría que gestiona la administración de personal y material e informatiza todos los

datos de interés policial. Se encarga igualmente de la expedición de permisos de conducción, pasaportes y certificados que se solicitan. Estos servicios son prestados, en general, por personal administrativo contratado.

EL MODELO DE HOLANDA

Holanda es un país pequeño en extensión que cuenta con una población de aproximadamente quince millones de habitantes. A los efectos de la administración civil se divide en once provincias, en las que se distribuyen un total de 750 municipios.

Uno de los principios que inspiran la Constitución holandesa es la descentralización de los poderes públicos. Corporaciones como los Municipios y las equivalentes a nuestras Diputaciones Provinciales están autorizadas para legislar dentro de los límites que contempla la legislación nacional. Límites que en ocasiones son estrictos como en el caso del Derecho Penal positivo (no se admite otra legislación que la nacional), difusos como en el caso de política criminal o claramente abiertos. Entre las funciones de los gobiernos locales se incluye la de cooperar con el Gobierno Central en la vigilancia del cumplimiento de las leyes y regulaciones nacionales. El Jefe del gobierno provincial y al mismo tiempo presidente del Consejo Provincial es el Gobernador de la provincia y tiene la calidad de representante del Gobierno Central.

La policía holandesa ha sufrido una profunda reorganización en los últimos años, ya que las policías municipales y la policía nacional se han integrado en una sola organización. Debido al escaso tiempo transcurrido (la reestructuración organizativa finalizó en 1994), se trata todavía de un proceso inacabado y por tanto difícilmente evaluable.

Hasta la fecha citada existían los siguientes cuerpos:

- La Policía Municipal, formada por 148 cuerpos de policía emplazados en los Ayuntamientos de más de 40.000 habitantes (en los Ayuntamientos de menor importancia las tareas policiales eran asumidas por la Policía Nacional) y dirigidos por los respectivos Alcaldes.
- La Policía Nacional, bajo la directa autoridad del Ministro de Justicia, prestaba servicio en todo el territorio nacional.
- La Maréchaussée, Cuerpo de carácter militar con funciones de Policía Militar,

y de control de las fronteras, depende del Ministerio de Defensa excepto cuando ejerce las funciones de Servicio de Inmigración y control de fronteras, en cuyo caso depende del Ministerio de Justicia.

Actualmente la organización de la Policía holandesa comporta la existencia de 25 Cuerpos regionales y un 26.º Cuerpo Nacional que incluye varias divisiones de apoyo. La importancia de los cuerpos regionales depende, entre otros parámetros, del número de habitantes de la región correspondiente, de las tasas de criminalidad y de las características de urbanización de los municipios. Cada uno de los 25 cuerpos regionales se distribuye en varios distritos o divisiones, dirigidos por un jefe de distrito asistido por diversos funcionarios. En la mayoría de los casos los distritos se subdividen en las denominadas unidades básicas.

Constitucionalmente corresponde a los Alcaldes la gestión de la seguridad ciudadana, por lo que ejercen la dirección de los cuerpos regionales con las matizaciones que se indican a continuación. El Alcalde del mayor Ayuntamiento de la región, o de aquel que sea sede del poder administrativo en la misma, es el director del Cuerpo, aunque el procurador principal de la región (Fiscal de la Región) ejerce junto con esa autoridad funciones directivas en materia de investigación criminal.

Las decisiones relativas a las grandes líneas de la gestión no se adoptan sin embargo individualmente, sino en el seno de una denominada cámara regional que forman todos los Alcaldes de la región y el procurador principal.

El 26.º Cuerpo de servicios de Policía Nacional es gestionado por el Ministro de Justicia. Por su parte, el Ministerio del Interior ejerce un control indirecto sobre las políticas regionales de seguridad a través del siguiente sistema de financiación: las Cámaras Regionales establecen anualmente para cada cuerpo regional un Plan de Políticas de Seguridad, un Plan de Recursos humanos y un Presupuesto Regional, que debe ser aprobado y financiado por dicho Ministerio.

Las misiones de la Policía en Holanda se recogen en el artículo segundo de la Ley de Policía de 1993 (en vigor desde el 1 de abril de 1994), en los siguientes términos: "La Policía tiene como misión, bajo la dependencia de la autoridad competente y con absoluto respeto a las leyes, asegurar el mantenimiento efectivo del orden jurídico y prestar asistencia a las personas que lo requieran".

El artículo citado anteriormente contiene un elemento clave para entender la organización

y funcionamiento de la actual policía holandesa, se trata de determinar cuál es esa autoridad competente a la que se refiere el texto legal.

El mantenimiento del orden y la prestación de auxilio a las personas es competencia directa de los Alcaldes, por tanto corresponde a los mismos la autoridad en estas cuestiones. Ahora bien, en lo que respecta a la investigación de hechos delictivos, la competencia de la dirección de la Policía corresponde a los fiscales, que a su vez dependen del ministerio público. Esta es la razón por la que en Holanda se ha construido el concepto de "dualidad en la dirección de la policía". En realidad existe un tercer elemento que ejerce funciones directivas sobre los cuerpos policiales y que en el ámbito provincial es el denominado *Comisario de la Reina*, que también es responsable del mantenimiento del orden a nivel provincial.

LA POLICIA LOCAL EN ITALIA

Creemos que resulta conveniente cerrar este breve apunte sobre las Policías Locales en Europa, dedicando algunas líneas a la Policía Local italiana, ya que además de la proximidad cultural y social que tradicionalmente nos ha unido a este país, existen ciertas similitudes entre el sistema político-administrativo, conformado por una República de regiones con diferentes grados de autonomía, y el modelo de estado autonómico español.

En este contexto sociopolítico, sobradamente conocido, al que se debe añadir la circunstancia de poseer la tasa de densidad policial más alta de Europa (5.23 policías por cada 1.000 habitantes), podemos situar el papel de los Cuerpos de Policía Local en Italia.

La Norma Básica que regula las Policías Locales en Italia es la *Ley Marco sobre Ordenamiento de la Policía Municipal de 7 de marzo de 1986*. Dicha norma surge como un intento por parte de la Administración Central de poner orden en la caótica situación planteada por una miríada de Cuerpos Locales regulados casi exclusivamente por normativas particulares de ámbito municipal.

La citada Ley establece en su artículo 6 que la potestad de las regiones en materia de Policía Municipal se ejercerá de acuerdo con las normas y principios establecidos en la misma, excepto en las regiones de Estatuto Especial y en las provincias de Trento y Bolzano.

A grandes rasgos los aspectos fundamentales que conforman dicha norma son los siguientes:

Legislación Regional

- Las regiones, mediante Ley Regional, procederán a establecer:
 - Las normas generales para la institución del servicio, teniendo en cuenta la categoría que se asigne a cada Ayuntamiento.
 - Iniciativas para la formación y actualización de conocimientos del personal de servicio.
 - Fórmulas de asociación y cooperación entre municipios.
 - Normas de uniformidad y criterios generales sobre obligatoriedad y modalidades de uso. (En dichos uniformes se excluirán las semejanzas con la Policía y Fuerzas Armadas.)
 - Normas sobre las características de los medios de dotaciones de material.

Los Cuerpos de Policía Local tienen limitada su actuación al término o términos municipales correspondientes, salvo casos concretos (catástrofes, auxilios a otras fuerzas, etc.).

Legislación Municipal

Los Ayuntamientos, individualmente o asociados, adoptarán un "*Reglamento de Policía Municipal*" (Reglamento de Servicio), regulando especialmente temas como las intervenciones extraterritoriales, las actuaciones de paisano (sólo cuando sea estrictamente necesario y previa autorización), etc.

Sólo los municipios con al menos siete agentes pueden crear un Cuerpo de Policía Municipal, debiendo contar cada Cuerpo con su correspondiente "*Reglamento sobre la situación jurídica del personal*", en el que se determinan aspectos como el número de agentes adscritos al servicio en función de diversos parámetros como son: El número de habitantes, flujos de población, extensión del municipio, circunstancias socio-económicas, etc., así como el tipo de organización del Cuerpo que normalmente se articulará del siguiente modo:

- Responsable del Cuerpo (Jefe, Comandante).
- Adscritos a Coordinación y Control. (Tráfico).
- Números (Guardias).
- Los Cuerpos de Policía Municipal pueden pertenecer a un solo municipio o a una asociación de varios.
- El Prefecto otorga a los miembros de la Policía Municipal, previo informe del Alcalde,

la categoría de Agente de Seguridad pública, cuando cumplen una serie de requisitos. Con esta cualificación se aseguran algunos derechos, como la posibilidad de utilización de armas de fuego, etc.

Funciones

- Como funciones generales la Ley les otorga las misiones de "Policía Judicial" (P.J.), "Policía de Carreteras" (P.C.) y "Policía de Seguridad Pública" (P.S.P.).
- Como P.J. actúan en calidad de Agentes los "Números" y de Oficial los "Responsables del Servicio o Cuerpo" así como el personal destinado en "Coordinación y Control".
- Como P.S.P. asumen las funciones de Agentes de Seguridad Pública, dentro de su competencia (y demarcación), y auxiliares de las Fuerzas de Policía del Estado, previa disposición al efecto del Alcalde, siempre que las Autoridades competentes lo soliciten para operaciones específicas y concretas.
- En el ejercicio de estas funciones de P.J. y P.S.P. dependerán operativamente de la Autoridad Judicial o de Seguridad Pública: siempre bajo disposición del Alcalde y en base a convenios entre las precitadas Autoridades.
- Como P.C. actúan en base a lo dispuesto en la normativa de circulación por carreteras.
- Los Agentes de Policía Local colaborarán con las fuerzas de Policía del Estado, previa disposición del Alcalde, siempre que las autoridades competentes soliciten su ayuda para específicas operaciones.

UNIDAD DE DROGAS DE EUROPOL (UDE)

HECTOR MORENO GARCIA

Inspector CNP
Coordinador Portavoz de la Delegación Española
en Europol

MARCO JURIDICO-POLITICO GENERAL

El marco jurídico-político de la Oficina Europea de Policía (Europol) y por tanto el de su entidad precursora, la Unidad de Drogas de Europol (UDE), hay que situarlo en el ámbito del "Tercer Pilar" de la Unión Europea, relativo a la cooperación en los asuntos de Justicia e Interior.

En base a lo anteriormente señalado, conviene destacar por tanto su carácter intergubernamental y en consecuencia son los acuerdos y mandatos del Consejo de la Unión Europea y los de su Consejo de Ministros de Justicia e Interior (JAI), adoptados según las formas previstas en el Título VI del Tratado de la Unión Europea, los que han ido perfilando el proceso de puesta en marcha de Europol y su Unidad de Drogas.

DECISIONES POLITICAS

Se va a hacer referencia a continuación a las decisiones políticas más significativas en relación con la Unidad de Drogas de Europol:

- El Consejo de la Unión Europea de 9 y 10 de diciembre de 1991, celebrado en Maastricht, acuerda la creación de la Oficina Europea de Policía, dando instrucciones a los Ministros de Trevi para la adopción de las medidas necesarias que permitieran su creación en fechas próximas.
- El Consejo de la Unión Europea de 26 y 27 de junio de 1992, celebrado en Lisboa, instó la elaboración del Convenio necesario para la creación de Europol.
- El Consejo de Ministros (JAI) de 18 de septiembre de 1992, en reunión especial, considerando los urgentes problemas que plantea el tráfico ilícito internacional de drogas y el blanqueo de dinero; considerando que la elaboración y consiguiente entrada en vigor del Convenio de Europol llevaría tiempo y considerando necesario

organizar la creación de una Unidad de Drogas de Europol y tener una forma de cooperación antes de que el Convenio sobre Europol entrara en vigor, decidió su puesta en funcionamiento en enero de 1993.

- El Consejo de Ministros (JAI) de 2 de junio de 1993, celebrado en Copenhague, acuerda crear la Unidad de Drogas de Europol y establece sus funciones y estructura.
- El Consejo de la Unión, celebrado en Estrasburgo en 1993 fija, la sede de la UDE y de la futura Europol en La Haya.
- En enero de 1994 se pone en funcionamiento, con un año de retraso sobre la fecha inicialmente fijada, la Unidad de Drogas de Europol, con sede en La Haya.
- El Consejo de la Unión Europea, celebrado en Essen los días 9 y 10 de diciembre de 1994, adopta el acuerdo de ampliar las competencias de la UDE.
- La Acción Común de 10 de marzo de 1995, que sustituye al Acuerdo Ministerial de Copenhague y concreta los acuerdos de la cumbre de Essen sobre el nuevo marco jurídico y competencias de la UDE.

MARCO JURIDICO DE LA UDE

A) EL ACUERDO MINISTERIAL DE COPENHAGUE DE 2 DE JUNIO DE 1993

Dicho Acuerdo Ministerial constituye el punto de partida de la puesta en funcionamiento de la Unidad de Drogas, resaltando su carácter de Unidad precursora de Europol.

En el mismo se insta a los Ministros de los Estados miembros el envío de uno o más Funcionarios de Enlace a una oficina central a fin de formar un equipo de cooperación, de carácter no operativo, para desarrollar el intercambio y análisis de información relacionado con:

- El tráfico ilícito de estupefacientes, las organizaciones criminales implicadas y las actividades asociadas de blanqueo de capitales, siempre que afecten a dos o más Estados miembros.

Al frente de la Unidad existirá un Coordinador, asistido por dos Coordinadores adjuntos como máximo, cuya designación deberá ser aprobada con el Consejo de Ministros para los asuntos de Justicia e Interior, además del personal necesario para el cumplimiento de las funciones atribuidas, debiendo los Funcionarios de Enlace acatar las instrucciones del Coordinador, dentro de los límites de las respectivas legislaciones nacionales y los mandatos ministeriales.

El objetivo de la Unidad, según el mencionado Acuerdo, era contribuir a la eficacia de la acción de la Policía y de los demás servicios competentes en los respectivos Estados miembros y la colaboración entre los mismos en la lucha contra las actividades criminales mencionadas.

En el marco descrito, los integrantes de la Unidad llevarían a cabo las siguientes tareas:

a) El intercambio de información (incluidos datos personales) entre los Estados miembros, a través de los Funcionarios de Enlace, para favorecer las investigaciones criminales específicamente relacionadas con el tráfico ilícito de drogas.

b) Elaborar informes y análisis de la situación general basados en la información y datos no personales facilitados por los Estados miembros y otras fuentes de información, teniendo en cuenta la imposibilidad legal de almacenar información o datos de carácter personal de forma centralizada en la Unidad, cuyo tratamiento y archivo sólo está permitido a los Funcionarios de Enlace, respetando las disposiciones nacionales de protección de datos.

B) LA ACCION COMUN DE 10 DE MARZO DE 1995

Siguiendo las directrices emanadas de la cumbre de Essen (Alemania) de 9 y 10 de diciembre de 1994, fija el nuevo marco jurídico y establece las nuevas competencias de la Unidad:

- Tráfico ilícito de estupefacientes.
- La inmigración clandestina.
- Tráfico ilícito de vehículos.
- Tráfico ilícito de sustancias radiactivas y nucleares.
- Organizaciones criminales implicadas.
- Actividades de blanqueo de capitales relacionadas con las actividades delictivas mencionadas.

REQUISITOS

- Existencia de una organización criminal.
- Actividad criminal con incidencia, como mínimo, en dos países de la Unión Europea.

LIMITACIONES

- Mandato restringido, al ámbito señalado.
- Imposibilidad de almacenar datos personales.

ACTIVIDADES

Apoyo operativo.

A través de los Funcionarios de Enlace de los Estados miembros en La Haya y de las

respectivas Unidades Nacionales es posible coordinar operaciones transfronterizas, como las entregas controladas o el desarrollo de operaciones conjuntas en diversos Estados.

Análisis de la Información.

- Análisis Estratégico: Relativo a tendencias de la criminalidad, identificación de amenazas, organizaciones criminales, nuevos modus operandi detectados, etc.
- Análisis Operativo: Sobre investigaciones puntuales en desarrollo, a requerimiento de los Estados miembros.

Intercambio de Información.

Realizado a través de los Funcionarios de Enlace y las Unidades Nacionales por medio de un sistema de correo electrónico criptografiado que garantiza el grado máximo de confidencialidad.

Tipología de consultas.

- Datos o elementos operativos de investigaciones en curso: teléfonos, vehículos, comprobaciones domicilio, identidad, transmisión de documentos, fotografías, reseñas dactilares, etc.
- Información sobre cuestiones técnicas, jurídicas, tácticas o estratégicas.
- Informaciones puntuales sobre temas concretos, precursores, oficinas de cambio, etcétera.

Celebración de reuniones.

Se han celebrado en la sede de la UDE en La Haya reuniones de expertos sobre materias como Cocaína, Entregas Vigiladas, Inmigración Clandestina, Oficinas de Cambio, etc.

FUNCIONAMIENTO

La UDE se relaciona con los Estados miembros a través de los Funcionarios de Enlace y éstos exclusivamente con sus respectivas Unidades Nacionales y éstas a su vez con los diversos servicios competentes en cada Estado.

En nuestro caso, la Unidad Nacional de Europol es el Servicio Nacional de Inteligencia Criminal, integrado en la Comisaría General de Policía Judicial (Orden Ministerial de 28 de febrero de 1995).

UDE, SITUACION ACTUAL

La primera información que nos puede permitir un acercamiento a la realidad actual de la UDE es una referencia a su estructura.

Las actividades de la Unidad están dirigidas por un Coordinador y dos Coordinadores adjuntos, asistidos éstos por dos miembros adicionales del equipo de administración, quienes constituyen el "staff" directivo de la Unidad, actuando por medio de los siguientes departamentos:

- Intercambio de información.
- Análisis criminal.
- Servicio de Información y Documentación.
- Administración.
- Seguridad.
- Personal, Planificación y Desarrollo.
- Representación del Estado Anfitrión.

Treinta y dos Funcionarios de Enlace, apoyados desde los quince Estados miembros, con la sola excepción de Austria que todavía no ha enviado a ningún Funcionario de Enlace, garantizan un apoyo multilingüe y multidisciplinar de manera permanente.

Otro elemento que permite conocer la dimensión actual de la Unidad es una referencia a los trabajos desarrollados, y así, tomando como referencia el informe de actividades de la Unidad durante el primer semestre de 1995, podemos afirmar que el *intercambio de información y de inteligencia constituye su actividad primaria*.

En este sentido se adjunta el Cuadro 1 conteniendo el número de peticiones y respuestas por países durante el periodo de enero a junio de 1995.

La UDE se está mostrando cada vez más activa en el intercambio de información general, como por ejemplo en materia de nuevas tecnologías, nuevos métodos criminales detectados, medidas policiales recomendables para abordar problemas comunes, etc.

El apoyo de coordinación para operaciones en curso, tales como entregas controladas e investigaciones multilaterales, es el siguiente ámbito de actividad más significativa de la Unidad. En este sentido se pretenden desarrollar o se están desarrollando las siguientes acciones:

- Una regulación común, de carácter operativo, de las entregas controladas.
- Se está ultimando la puesta en funcionamiento de una sala de apoyo operativo para facilitar las labores de coordinación de los Funcionarios de Enlace, dotada de los medios técnicos más avanzados en esta materia.
- Se encuentra en vías de realización una evaluación de las metodologías y prácticas

de trabajo empleadas tanto en el campo de la inteligencia como en el de las actividades operativas, con recomendaciones para su mejora y que dará lugar a diversos planes de acción para su implementación a nivel europeo.

Otro campo de actividad de gran importancia lo constituye la elaboración de informes generales de situación, que son objeto de revisiones y actualizaciones constantes; en este ámbito podemos mencionar:

—*El Documento Amenaza*, que proporciona una perspectiva de las actividades criminales de la Unión Europea y de las amenazas que plantean los grupos de delincuencia organizada, realizándose una descripción país por país de los fenómenos criminales más importantes. Se recoge también la amenaza procedente de países ajenos a la Unión Europea y se identifican los grupos criminales más activos: Cárteles colombianos, los procedentes de la Europa Central y Oriental, mafia italiana, triadas chinas, clanes nigerianos, turcos y yugoslavos, etc.

—*Programa precios de la droga*. Este documento recoge información, de todos los países de la Unión, respecto al precio de la droga, tanto "al por mayor" como "al por menor", en la moneda de cada Estado y en ECUs. La idea es avanzar introduciendo además una consideración a la pureza de la droga.

Estadísticas sobre incautación de droga.

Programa para elaborar un perfil del "éxtasis". Se ha acordado, con el fin de identificar semejanzas y vínculos entre diferentes incautaciones de pastillas de "éxtasis", registrar de forma uniforme sus características externas, para en base a las mismas determinar la procedencia. El proyecto podría ampliarse a otras drogas de diseño e incluso alcanzar a otras sustancias estupefacientes como la heroína y cocaína, para que en base a su pureza y composición, así como la forma de presentación, determinar su origen.

Actualmente están desarrollándose estudios y proyectos en relación con las nuevas competencias de la UDE, que pretenden identificar las necesidades y problemas en esas áreas delincuenciales que permitan, posteriormente, decidir las medidas más convenientes para su tratamiento.

Ya para concluir este capítulo informativo es necesario hacer una referencia al Servicio de Documentación de la UDE, cuyo objetivo es proporcionar un apoyo relevante al personal

de la Unidad, los Funcionarios de Enlace y a las Unidades Nacionales de Europol. No se trata de una biblioteca, sino más bien un servicio de apoyo a las tareas operativas, y así la conexión "on line" de la UDE con los centros de documentación de los quince Estados miembros, con las Agencias oficiales de la Unión Europea, con la Red de Justicia Criminal de las Naciones Unidas, con tableros electrónicos de anuncios exclusivamente policiales, como los denominados EPI-CENTRE en el Reino Unido y COPS en los Países Bajos, proporciona a la UDE la posibilidad de obtener cualquier tipo de documentación de forma prácticamente inmediata.

PROBLEMATICA

En los más de veinte meses de operatividad de la UDE se han producido importantes avances pero también se han detectado cuestiones problemáticas de cuya adecuada resolución depende en gran medida el propio futuro de la Oficina Europea de Policía, de la que la Unidad de Drogas tiene el carácter de precursora.

En primer lugar se han puesto de manifiesto las enormes diferencias de organización político-administrativa, de estructuras policiales, de sistemas judiciales y de legislación existentes en los Estados miembros.

Igualmente ha sido posible conocer los muy diferenciados puntos de vista respecto a la concepción y expectativas de la UDE e incluso de la futura Europol en cada Estado miembro y que van desde una Agencia Europea de Inteligencia hasta una Agencia Federal de Policía.

Junto a las grandes diferencias mencionadas existen otros problemas, como son:

- La pluralidad de foros con potencial influencia sobre las actividades de la Unidad dificulta en ocasiones su normal funcionamiento. La estrategia de la UDE viene fijada principalmente en base a los mandatos del Grupo de Europol, al que corresponde la supervisión y control de sus actividades, pero también debe tomar en cuenta la posición de las Unidades Nacionales, que a la postre son sus principales usuarios; también el Grupo de Drogas y Crimen Organizado es otro potencial usuario, y cómo no mencionar al propio equipo directivo de la Unidad, que es quien al final ejecuta las funciones y tareas requeridas.
- Las relaciones con otras organizaciones como la OIPC Interpol, la Organización Aduanera Internacional, las Agencias de

Naciones Unidas, etc., para evitar duplicidades y solapamientos de actividades.

- Las relaciones y colaboración con países ajenos a la Unión Europea.
- La diferente posición y capacidad de la Unidad Nacional de Europol en cada Estado.
- La extensión y sofisticación de la red de oficiales de enlace para las drogas de los Estados miembros.
- La multiplicidad de Cuerpos policiales y otras Agencias para el cumplimiento de la ley con competencias compartidas en cada Estado.
- La diferente implicación en las investigaciones criminales de la Autoridad Judicial.
- Las restricciones planteadas principalmente por los países nórdicos para la explotación en vía judicial de la información procedente de los mismos, normalmente transmitida con la coetilla "exclusivamente para uso policial".

CONCLUSIONES

No obstante las dificultades enumeradas, la actividad de la UDE continúa desarrollándose y pretende evolucionar hacia un estilo más operativo y pragmático, aportando resultados. Si bien el modelo de operatividad propugnado está todavía sujeto a discusión.

Pero en lo que sí existe acuerdo es en la necesidad de que la tendencia general sea el fomento de la utilización de la Unidad de Drogas, ya que su origen está vinculado a la idea de dotarse de un instrumento eficaz en la lucha contra la criminalidad organizada internacional en el seno de la Unión Europea.

Ya para concluir recordar lo que al respecto establece el Título VI del Tratado de Maastricht:

Artículo K.1.—Para la realización de los fines de la Unión Europea, en particular la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes:

- *Punto 9.º: La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera, en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol).*

CUADRO 1

INTERCAMBIO DE INFORMACION, DE ENERO A JUNIO DE 1995 (se incluyen peticiones de apoyo operativo)

País	Peticiones	Respuestas
	enero-junio 95	enero-junio 95
Austria (1)	13	21
Bélgica	63	115
Alemania	189	108
Dinamarca ...	6	62
España	10	163
Francia	71	112
Finlandia	1	18
Reino Unido ..	112	112
Grecia	15	65
Italia	51	134
Irlanda	28	64
Luxemburgo ..	6	65
Países Bajos ..	33	280
Portugal	61	61
Suecia	1	23
TOTAL	660	1.403

El Cuadro 1 muestra la dinámica de las peticiones y respuestas intercambiadas entre los ELOs durante el primer semestre de 1995, cuando la UDE recibió 660 peticiones que dieron como resultado 1.403 respuestas provenientes de uno o más Estados miembros (2).

El número de peticiones ha crecido, en comparación con el segundo semestre de 1994, sobre un 47 por 100. Cerca de un 11 por 100 de este crecimiento puede atribuirse a la entrada de los nuevos Estados miembros y a la ampliación del mandato. Las cifras para enero y junio (128 y 146) son significativamente mayores que para los otros cuatro meses (cada uno de los cuales registra una cifra inferior a 100).

NOTAS

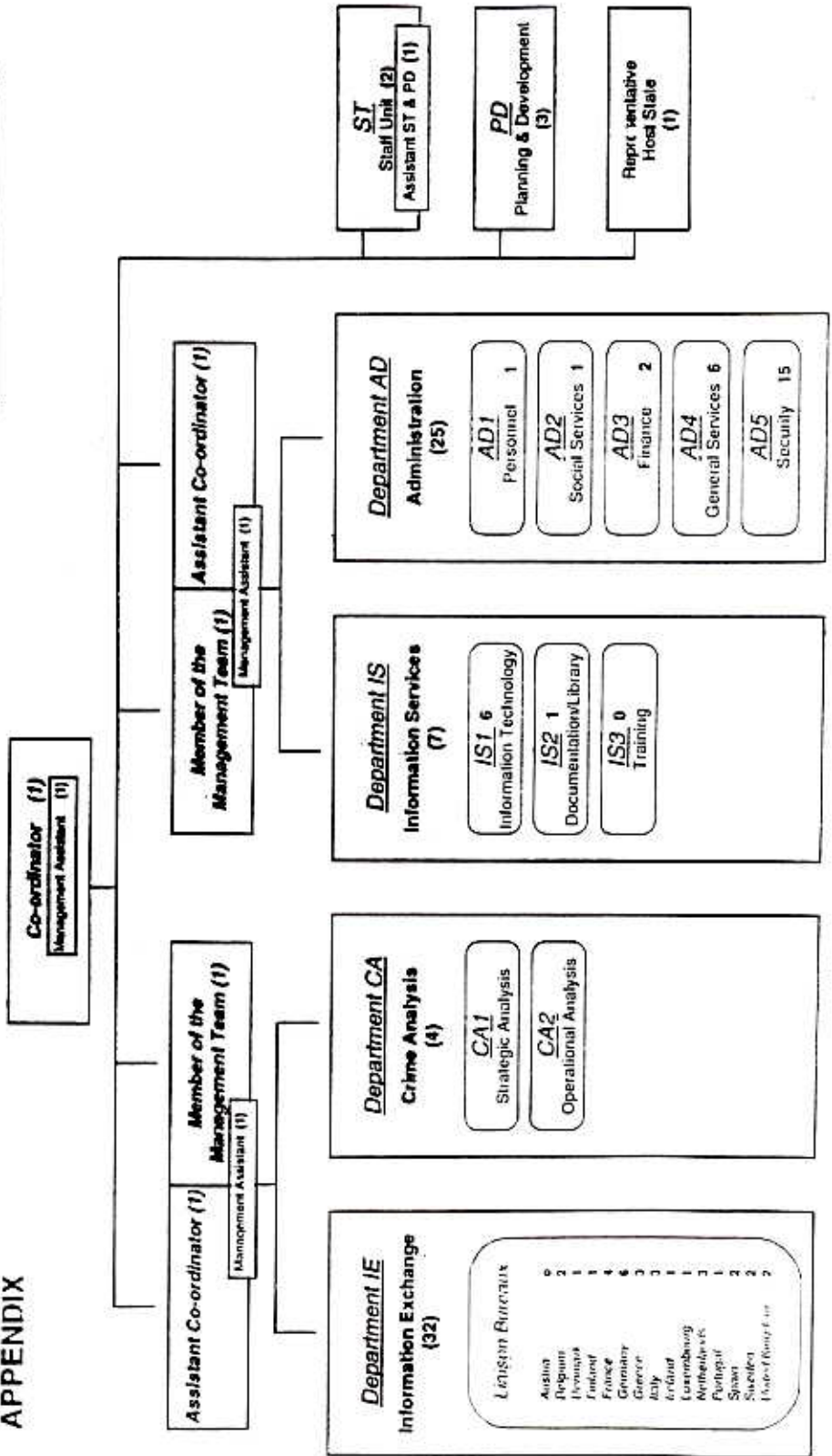
- (1) Alemania representó los intereses de Austria, debido a que dicho país (Austria) aún no ha establecido ningún ELO.
- (2) Las respuestas son, a menudo, resultados que requieren mucho tiempo (para el ELO y las Unidades Nacionales de Europol) y a veces complicados interrogatorios a la base de datos e investigación en los Estados miembros.

BIBLIOGRAFIA

- Tratado de la Unión Europea.
- Acuerdo Ministerial de Copenhague de 2 de junio de 1993.
- Acción Común de 10 de marzo de 1995, publicada en el Boletín Oficial de las Comunidades el 20 de marzo de 1995.
- Informe de actividades de la UDE del primer semestre de 1995.
- Actas de reuniones del Grupo de Trabajo Europol.

Europol Drugs Unit
Structure

APPENDIX



EL PROBLEMA DEL TERRORISMO Y EL NARCOTRAFICO EN LA UE

ANGEL GARCIA FRAILE-GASCON

General de Brigada de la Guardia Civil
Doctor en Economía

Cualquier proyecto de cooperación policial europea, paso previo para cualquier teoría orgánica que trate de enfocar científicamente, de cara a los próximos veinte años, una estructura policial europea, pasa por un conocimiento previo de los grandes problemas que nos afectan. Sin soslayar la dificultad que entraña tal afirmación ante cualquier aventura fantástica intelectual, veamos sucintamente, sin minimizar el resto de los aspectos criminales de la delincuencia común, algo de los vectores del esfuerzo principal: terrorismo y droga.

TERRORISMO

Las siguientes líneas tratan de pasar una breve ojeada a los movimientos terroristas que afectan o permanecen en estado latente respecto a Europa en sus vertientes históricas, sociales y políticas.

Actuar por medio de efectos acumulativos para desalentar a su enemigo hereditario, la sociedad, es el método de cualquier terrorista. Para ello se valen de todos los medios que la sociedad civilizada pone a su alcance, ya sean ilegales ya basados en el ordenamiento jurídico. Hoy en día los terroristas solicitan de forma sistemática la protección de las leyes que la sociedad civilizada les permite transgredir. A este respecto, el jurista francés, Premio Nobel de la Paz, René Cassin, ha insistido en el hecho de que las dificultades que experimenta la sociedad para poner fin al terrorismo procede de que éste escapa a cualquier autoridad y, para comenzar, a la del derecho internacional.

En esta línea, dos eminentes sociólogos, D. V. Segre y J. H. Adler, han reaccionado en el mismo sentido que el jurista francés, especialista en derecho intencional, y han escrito en la revista "Encounter" sobre "la indulgencia excesiva de ciertos gobiernos que consideran el problema del terrorismo desde el ángulo de la lucha ideológica y política muy localizada y de la que, en caso necesario, podrían sacar partido". Esto, desgraciadamente, no es un descubrimiento, ya que en el siglo XVIII Pedro el Grande mantuvo relaciones estrechas con los piratas de Madagascar, y más cerca en el tiempo, países muy democráticos han servido y sirven de base logística y de refugio a movimientos terroristas.

El terrorismo hoy, gracias a los fulgurantes progresos de la tecnología, no necesita, al contrario que sus antepasados los "carbonari" o los "bolcheviques", el apoyo de una gran parte de la población. El fenómeno ha adquirido tal amplitud que los sociólogos han pretendido que un verdadero "fenotipo terrorista" ha aparecido con una cultura, una lógica, unos objetivos, ignorando cualquier justificación ideológica o moral.

Seguramente, el carácter imprevisible de sus acciones terroristas se debe a tres factores: el número limitado de sus actores, la extrema variedad de sus antecedentes socioculturales y la multiplicidad de objetivos perseguidos, complicando, aún más si cabe, la lucha contra su erradicación.

En cuanto al espacio geográfico, estudiosos del tema dicen que no se registra nada más que en países democráticos, aquellos de los que Winston Churchill decía que tenían el menos malo de todos los regímenes políticos. Pero hoy la mayoría silenciosa, hastiada y dolida, ha terminado por gritar contra los baader, los etarras, los grapos... y sus émulos, el anatema de Saint Just: "No hay libertad para los enemigos de la libertad".

Sea lo que fuere, los terroristas no cesan de pensar que si la Historia es la pantera de las sociedades, la bomba es su indispensable ama de llaves.

EL CASO FRANCÉS

El terrorismo interno de Francia tiene dos causas: el separatismo y la política. El separatismo se dedica a la lucha por la autonomía y la independencia de alguna parte del territorio francés. La política se utiliza como lucha para una revolución por parte de la extrema derecha

o de la extrema izquierda que afecta a Francia en su conjunto. Durante el verano de 1985, el terrorismo separatista disminuyó, mientras que el terrorismo político, perpetuado por Action Directe, se intensificó. Veamos las formaciones terroristas más significativas.

El Nacionalismo Corso

Este nacionalismo está arraigado en la historia de la isla de Córcega. Tomó su forma actual después de la segunda guerra mundial y su crecimiento ha sido vinculado con el desarrollo de las zonas costeras al este de la isla, que antes se encontraban malsanas y plagadas de malaria. Durante la guerra se emprendió la limpieza de estos terrenos, y, como consecuencia, ganaron valor. Después de la independencia de Argelia, la adquisición de estos terrenos por franceses argelinos creó los sentimientos de un injusto desposeimiento y provocó el movimiento nacionalista en su forma actual.

El FLNC todavía no ha formulado el tipo de régimen político y de orientación política que quisiera conceder a Córcega, una vez que fuese independiente. Sus objetivos y los del MCA se diferencian de los del otro movimiento nacionalista corso —Unión del Pueblo Corso (UPC)— en que éste no reivindica la independencia sino la autonomía de Córcega. La UPC no recurre a la violencia salvo en circunstancias excepcionales y su influencia disminuyó después del nuevo estado que Córcega consiguió en 1982. Al parecer, hoy día tiene pocos partidarios activos. Según ciertos observadores, el movimiento separatista está cada vez más débil y el MCA ha propuesto a la UPC que se fusione. Su principal problema es que ningún corso condena los atentados y que la mayoría no se sienten franceses y rechazan la lengua francesa.

El Nacionalismo Vasco Francés

El nacionalismo en las tres provincias vascas francesas surge ante todo de una identidad y cultura vascas. El separatismo tiene pocos partidarios y en general la violencia está perpetrada por un grupo llamado Iparretarrak. Históricamente, la violencia política jamás surgió de la oposición de una dictadura como en España bajo el régimen del General Franco y nunca ha tenido tanto apoyo popular. Por tanto, no se ha reproducido el círculo vicioso de actos violentos y represión violenta.

En el País Vasco francés podemos encontrar cuatro categorías de partidarios activos de la identidad y cultura vascas. El grupo más grande

es "Basque Basquisant", cuyos miembros son de habla vasca. La población de las tres provincias es de 200.000, y de ellos de 20.000 a 80.000 son miembros de este grupo. La gran mayoría de los vascos hablantes no son separatistas.

El alcance de Herri Talde es mucho más limitado: consiste en unas 200 personas. Sus militantes son jóvenes, y raramente tienen más de 35 años. Herri Talde instigó la campaña antiterrorista en 1983.

El llamado "Abertzalismo" no es un movimiento, sino que apoyan en ocasiones a Herri Talde. Sus propios partidarios rechazan la violencia política, pero no condenan a los vascos que la perpetúan. Según ellos, "es inadmisibles tratar como terroristas a unos miembros de la familia que optan por luchar por el País Vasco cuando comparten los mismos objetivos".

La cuarta categoría es la de Iparretarrak, que sucedió a un grupo que se llamaba Ordago. Puede que no sumen más de veinticinco personas, de las cuales sólo seis u ocho de ellos serían activos. Iparretarrak prohíbe el asesinato y todo tipo de violencia física a las personas, y se limita a colocar bombas de plástico en edificios y a perpetrar actos de sabotaje de poca magnitud. Sin embargo, hubo dos incidentes en los que se dio muerte a dos policías por miembros de Iparretarrak.

Action Directe

Este grupo salió a la luz por primera vez en 1979, cuando se atentó contra la fachada del edificio de la Asociación Nacional de Empresarios (Confédération Nationale de Patronat Français).

Se fundó el grupo por Jean-Marc Rouillan, natural de Toulouse, que se convirtió en militante antifranquista y miembro del Movimiento para la Liberación Ibérica. Al regresar a Francia, después de haber luchado en España, Rouillan contribuyó al establecimiento de los Grupos para la Acción Revolucionaria e Internacional (GARI) en Francia, Italia y Bélgica. Su fin fue ejercer presión sobre los gobiernos de estos países para que se vieran forzados a intervenir para conseguir la liberación de los presos detenidos por el General Franco. Efectuaron ataques y atracos para reunir los fondos necesarios para su campaña. La ideología de AD siempre ha sido teñida de comunismo internacional y del anti imperialismo. La AD ha definido su propia ideología dos veces en textos como "Pour un projet communiste" y "Sur l'imperialisme Americain".

CONCLUSIONES RESPECTO A FRANCIA

Respecto al País Vasco francés destacaremos:

- La caída relativa del nivel de violencia separatista, a diferencia de lo que ocurre en España. Esto se debe a dos razones: la diferencia entre los dos países y la complejidad de las causas y dinámica de la violencia terrorista en Francia.
- La población vasca de las tres provincias francesas no llega a una décima parte de la población del País Vasco en su conjunto. En cuanto a la economía, también los recursos de las provincias francesas son bastante más limitados que en España.
- La falta de cooperación entre ETA e Iparretarrak. La diferencia entre sus orígenes y el contraste en el grado de violencia que emplean, significa que los métodos empleados en el Norte no son necesariamente válidos al sur de los Pirineos.
- La insularidad corsa la distingue claramente del problema del País Vasco español y es un factor determinante en la identidad corsa. El nacionalismo corso se encuentra en auge y el terrorismo se manifiesta en la actuación con gran virulencia.

EL CASO IRLANDES

CAUSAS DEL CONFLICTO

La situación de violencia e inseguridad que ha vivido Irlanda del Norte tiene unos orígenes que se remontan a la época de la dominación inglesa. Sin embargo, las causas han ido evolucionando, llegando a confundirse y siendo difícil desligar, por ejemplo, la confesionalidad de las comunidades enfrentadas de las reivindicaciones sociales o de los sentimientos nacionalistas. La esencia del problema radica en la existencia de dos comunidades enfrentadas cuyas actitudes y aspiraciones son antagónicas y mutuamente excluyentes, a los que hay que añadir componentes sociales, económicos y políticos.

La causa religiosa fue motivo de enfrentamiento y origen de la política seguida cuando en 1432 Enrique VIII quiso implantar la Reforma Anglicana. Pero no fue tanto la división religiosa la que dio lugar a los más duros enfrentamientos con el paso del tiempo, sino la discriminación social que trajo consigo debido a la dominación protestante.

Las expropiaciones de tierras a los católicos, la privación de derechos, el problema económico (recuérdese el "hambre de la patata" de 1840) y, en general, la discriminación social hacia la comunidad católica por parte de la protestante, se sumó a la componente religiosa que marcaba la diferencia, aparte del origen nacional de ambas comunidades. Quizá haya sido este componente la causa que colmó la paciencia de los católicos llevándoles a movilizaciones que dieron lugar al conflicto actual.

El deseo de reunificación entre las dos Irlandas ha estado siempre en el ánimo de los católicos y tiene un reflejo en la actual Constitución de la República de Irlanda, que tampoco ha renunciado a la reunificación. Así lo tiene recogido en los artículos 2 y 3. También el Gobierno de Londres ha admitido la identidad de la minoría católica del Ulster, comprometiéndose a apoyar en el Parlamento Británico la legislación necesaria para obtener la unidad irlandesa "si en el futuro una mayoría así lo desea y consiente formalmente en ello" (Acuerdo Anglo-Irlandés de Hillborough, noviembre de 1985).

Los nacionalistas católicos pretenden la unificación con la República de Irlanda y los unionistas protestantes el mantenimiento de la unión con Gran Bretaña.

La primera comunidad está representada por el PARTIDO SOCIALDEMOCRATA LABORISTA (SDLP), liderado por John Hume, de tendencia moderada, y por el SINN FEIN, brazo político del EJERCITO REPUBLICANO IRLANDES (IRA), dirigido por Gerry Adams. Además del IRA, existe otro grupo terrorista entre la comunidad nacionalista, el EJERCITO DE LIBERACION NACIONAL IRLANDES (INLA), escisión del anterior y con reducida capacidad operativa.

La comunidad unionista está representada fundamentalmente por dos partidos parlamentarios, el UNIONISTA DEL ULSTER, cuyo principal dirigente es James Molyneaux, es el mayoritario, adoptando posturas moderadas; el PARTIDO UNIONISTA DEMOCRATICO, liderado por el reverendo Ian Paisley, es minoritario y radical. Asimismo existen entre esta comunidad tres organizaciones terroristas: las FUERZAS VOLUNTARIAS DEL ULSTER (UVF), la ASOCIACION PARA LA DEFENSA DEL ULSTER (UDA), partido declarado ilegal por el Gobierno británico en 1992, por sus implicaciones en actividades terroristas, y el considerado brazo armado del anterior, LUCHADORES POR LA LIBERTAD DEL ULSTER (UFF). La actividad terrorista de estos grupos ha llegado a superar en número de víctimas entre la población católica a las provocadas por el IRA.

Las iniciativas tomadas por los Gobiernos de Londres y Dublín para pacificar la zona en estos dos últimos años —Acuerdos de Downing Street del 15-12-93, Documento Marco Anglo-Irlandés para el Diálogo de 22-3-94— han desembocado en declaraciones de alto el fuego decretadas en primer lugar por el IRA (31-8-94) y posteriormente por los grupos protestantes (13-10-94). El alto el fuego se mantiene en la actualidad y ha facilitado el desarrollo de un proceso negociador en el que están implicados, además de los Gobiernos citados, los diversos grupos políticos de ambas comunidades, incluyendo al SINN FEIN.

Los contactos mantenidos hasta el momento entre representantes del SINN FEIN y altos funcionarios del Gobierno británico no han podido salvar el obstáculo que supone la pretensión de Londres de la entrega por parte del IRA de su armamento como condición previa a la participación del SINN FEIN en las previstas negociaciones multipartidistas sobre el futuro de Irlanda del Norte. No obstante, estos contactos no han sido interrumpidos hasta ahora.

PREVISION DE FUTURO

Cabe destacar los importantes logros alcanzados desde que se inició el actual proceso negociador. Sucintamente debemos mencionar:

- Cese de la violencia por parte de los grupos terroristas de ambas tendencias.
- Excarcelaciones de presos en la República de Irlanda.
- Retirada de importantes contingentes de soldados británicos acantonados en el Ulster.
- Planes de reactivación económica de la región, impulsados fundamentalmente por EE UU y la Unión Europea.

Todos ellos, en conjunto, han favorecido la creación de un clima de diálogo en la zona, y creado expectativas de paz entre una población civil, verdadera víctima de la violencia sectaria que este conflicto genera.

Por todo lo expuesto, dejando salvada la posibilidad de alguna acción terrorista llevada a cabo por elementos radicales e incontrolados de uno y otro signo, se puede prever:

1. El proceso negociador ha conseguido una dinámica de paz de difícil retorno.
2. La firme determinación de los Gobiernos británico e irlandés de llevar adelante el proceso, junto con la implicación en el mismo de la Unión Europea y de los

EE UU, son sólidos avales que permiten esperar una positiva finalización del mismo.

3. A pesar de las dificultades con las que se enfrentará el proceso de pacificación, se mantendrá el alto el fuego decretado por las organizaciones terroristas.
4. La negativa por parte del IRA a entregar las armas, supone en principio un freno al proceso de paz, pero en ningún caso la ruptura definitiva de las negociaciones. La organización podría reconsiderar su postura en caso de sustanciosos avances en el proceso de paz.
5. A pesar de que el SINN FEIN no es el partido mayoritario entre la comunidad nacionalista católica, su condición de brazo político del IRA le atribuye un papel protagonista en el actual proceso de paz.
6. La posible exclusión del SINN FEIN de las previstas negociaciones multipartidistas supondría el fracaso del proceso negociador.

EL CASO ITALIANO

Grupo terrorista: Brigadas Rojas

Podemos encontrar sus orígenes en el descontento "del mayo del 68 francés" y por ende europeo, en el inconformismo y en la lucha por el proletariado de unas personas que en muchos de los casos, en su fundación, no eran precisamente de esa procedencia.

Si bien en un principio obtuvieron buenos resultados en sus acciones terroristas y consiguieron un número elevado de adeptos, eso fue posible en tanto en cuanto el Gobierno pensó en que se podía hacerles desistir de su empeño por medio de meras palabras; una vez que vio que su equivocación potenció enormemente las fuerzas policiales, las cuales fueron descabezando la organización; eso, sumado a lo indiscriminado de sus acciones, en cuanto a la orientación política de sus víctimas, les hizo perder seguidores y obtener el rechazo de la sociedad, llegando al agotamiento que les hizo dejar de actuar prácticamente a partir de 1988.

Respecto de la organización puede concluirse:

- Tiene una base ideológica de extrema izquierda.
- Dada su estructura, pudo haber sido dirigida por cualquiera aun cuando no tuviera esa misma ideología.
- Tiene conexiones con otros grupos terroristas internacionales.
- Tuvo total autonomía financiera.
- La base de su derrota fueron lo acertado de la acción policial para con sus dirigentes y el arrepentimiento de éstos.
- Tiene pocas posibilidades de reactivarse.

EL CASO ALEMÁN

Los orígenes del terrorismo en Alemania podemos encontrarlos en la primera posguerra mundial, donde surgió un terrorismo de derechas entre núcleos de los antiguos combatientes, que podemos denominar "terrorismo contrarrevolucionario". Sin un programa político concreto dirigieron sus ataques contra los espías reales o supuestos y contra las diversas asociaciones secretas o colaboracionistas de los franceses ocupantes del Ruhr. Estos grupos no pretendieron el poder sino más bien un cambio en la política gubernamental evitando la tradición nacional.

También en la Alemania hitleriana se dio una forma de terrorismo represivo típico de los regímenes totalitarios o dictatoriales: el terrorismo de Estado.

Como punto de partida del terrorismo en la República Federal Alemana puede considerarse el movimiento de protesta estudiantil de los años 1966/68. Se inicia en las Escuelas Superiores, especialmente en la de Berlín, bajo la influencia de ideas antiautoritarias de una nueva generación de filósofos, sociólogos, politólogos y pedagogos. Fueron los iniciadores de esa corriente que vino en llamarse la "Nueva Izquierda".

La Nueva Izquierda tenía una ascendencia muy diversa, y sus clásicos se reclutaron en diferentes países e "inteligencias". Sus cabezas pensantes eran hombres de una generación anterior, como Marcuse, o viejos marxistas heterodoxos, como Reich, Gramsci y Lukacs. Tenía unas resonancias tercermundistas que provenían del concepto de la violencia liberadora de Frantz Fanon (Argelia). Sus aglutinantes eran múltiples. Por un lado, existía un auténtico idealismo, un antimilitarismo radical, un anti-americanismo y una reacción profunda ante las desigualdades de la moderna sociedad industrial, vehiculada por la llamada "sociedad de consumo", al tiempo que una preocupación muy contemporánea por la explotación del Tercer Mundo.

En las diferentes Facultades de la Universidad se fundaron las "Komunen" —las llamadas "células rojas" (Rote Zellen)—, y gracias a ellas

las denominadas fuerzas progresistas de los estudiantes consiguieron imponer cambios profundos en el campo de las Escuelas Superiores.

Forzosamente el movimiento estudiantil había de desembocar en la organización de grupos armados, capaces de llevar a cabo los objetivos revolucionarios que flotaban en la comuna "Komunen" universitaria, y así escalonadamente se constituyen los tres principales movimientos terroristas que han polarizado la violencia anti institucional: la "Fracción Armada Roja" (RAF-Banda Baader Meinhoff), el "Movimiento 2 de junio" y "Células Revolucionarias" (RZ).

La Fracción de la Armada Roja (RAF-Baader Meinhoff)

A principios de 1968 un grupo de estudiantes encabezados por Andreas Baader, Gudrun Esslin, Holger Meins, Horst Mahler, Jan-Karl Raspe y Ulrike Meinhoff, se constituyen como ideólogos de una organización de presupuestos netamente radicales y de filiación de ultraizquierda. Carecen propiamente de una ideología, pues se reduce a la aplicación del principio anarquista de "la propaganda por el hecho", a la lucha contra la sociedad de consumo, y a la técnica de "guerrilla urbana", aprendida del activista brasileño Carlos Marighela. En 1972, Meinhoff manifestó que practicaría el terrorismo urbano contra bancos, Instituciones militares y contra los hombres que deciden y juzgan en nombre del Estado. En esta trilogía de objetivos (ataque al capitalismo, a la autoridad institucionalizada y al poder político y legislativo) se encuentra recogida la verdadera línea de actuación del Grupo Baader. [El Grupo Baader tuvo como uno de sus órganos de prensa, la revista "Konkret" (revista que aprovechaba de vez en cuando para publicar ideas terroristas), financiada desde sus comienzos con fondos procedentes del Este y de la cual era redactora Ulrike Meinhoff.]

Después de numerosos atracos a bancos, robos de vehículos y tiroteos con funcionarios de policía, en los que murieron miembros del grupo y funcionarios de policía, las actividades de la RAF alcanzaron su punto álgido en la primavera de 1972. Posteriormente, en octubre de 1977, tuvo lugar el suicidio colectivo de los detenidos Baader, Enssling y Raspe. También se llevó a cabo la detención de veinte miembros del grupo y el descubrimiento de numerosos refugios en el interior y en el extranjero.

A pesar de ello, no puede decirse que el movimiento haya perdido importancia, pues en

la actualidad muchos jóvenes influenciados por sus ideas se están agrupando alrededor de los "viejos" militantes que aún se encuentran en libertad. Un indicio de ello pudiera ser el atentado frustrado con explosivos al General Haig, Comandante en Jefe de la OTAN, el 25 de junio de 1979, que fue reivindicado por un "Comando Andreas Baader".

El "Movimiento 2 de junio"

El origen del "Movimiento 2 de junio" tuvo lugar en Berlín, partiendo como el anterior del movimiento antiautoritario estudiantil.

Miembros de estos grupos fueron sobre todo militantes comunistas, anarquistas, así como personas que en parte vivían en comunas y ensayaban nuevas formas alternativas de vida. Por motivos de solidaridad con terroristas del IRA de Irlanda del Norte cometieron a principios de 1972 una serie de atentados incendiarios y con explosivos. Diezmados por las detenciones y desperdigados a causa de los formularios impresos de búsquedas, los terroristas se vieron obligados a mantenerse inactivos en los años 1973/74.

Existen indicios fundamentados de que los miembros del grupo que aún se encuentran en libertad persiguen la reorganización de esta asociación clandestina y pretenden una colaboración más estrecha con otras agrupaciones terroristas, especialmente con las "Revolutionären Zellen" ("Células Revolucionarias").

Las Células Revolucionarias

Desde su formación, la política de las RZ ha sido la de distinguir su estrategia de la de la RAF. Desmiente la teoría de la RAF y dicen que sólo la élite estudiantil debiera dirigir la revolución. Consideran, igualmente, que en la actual política las corporaciones multinacionales dominan casi todos los gobiernos del mundo occidental y que su explotación del Tercer Mundo encarna el verdadero imperialismo. El objetivo de la RZ, por consiguiente, es atacar blancos diseminados por toda Alemania.

En contraste con las políticas urbano-guerrilleras de la RAF, los miembros de la RZ intentan ejercer, en la medida que pueden, dentro del marco de la legitimidad. No viven continuamente en la clandestinidad, sino que están organizados en grupos pequeños, células de cinco a ocho miembros. Cada célula opera por su cuenta, y los miembros siempre utilizan nombres supuestos. El operar en unidades tan pequeñas dificulta mucho su control.

En diciembre de 1983, la RZ produjo como proyecto de política una valoración del Movimiento de Paz. Criticó varios cambios en el bloque oriental. También previó que una vez estacionados los misiles "Pershing-II" en Europa, la influencia del ala izquierda dentro del Movimiento de Paz se derrumbaría frente a la influencia creciente de los "verdes", las iglesias, elementos dentro del SPD, comunistas tradicionales y otros. Concluyó que no sólo ya no se anhela la revolución sino que la misma ala extrema de la izquierda la rechazaría cada vez más. Este análisis provocó la reducción sensible de operaciones terroristas. La RZ no ha apoyado las últimas operaciones de la RAF, y probablemente la caída acentuada del número de afiliados a la RZ se debe a cierta incertidumbre sobre el porvenir.

La extrema derecha alemana

La extrema derecha alemana, perdida la preocupación de los primeros años después de la gran derrota, comienza a organizarse con motivo del período de la "guerra fría". La doctrina nacionalsocialista vuelve a reaparecer bajo formas nuevas que luego han dado ocasión a un terrorismo "sui generis", un tanto anónimo y despersonalizado. Ha tenido momentos álgidos y se ha producido de vez en cuando un descenso de su militancia.

Sin embargo, ha aumentado la cantidad de disturbios producidos por dichos grupos con claros conatos de terrorismo en sus filas. Está dividido en más de 83 organizaciones. Unas mil personas pertenecen a grupos neofascistas, de las que tan sólo 150 a 200 militan en un "núcleo duro" neonazi; no obstante, se ha producido un aumento considerable de sus publicaciones, así como de películas y emblemas.

Los primeros asesinatos al estilo terrorista por miembros de grupos de ultraderecha se produjeron en 1980. El terrorismo del ultraderecha no ha perdido su motivación y supone un peligro a tener en cuenta en el próximo futuro. Desde hace poco tiempo las actividades terroristas de los neonazis han aumentado de forma alarmante.

Respecto de estos grupos podemos concluir:

En cuanto a la RAF, actualmente no cuenta con el apoyo de los estudiantes alemanes que tuvo en sus comienzos y se encuentra en franca decadencia.

La tracción de la Armada Roja (RAF-Baader Meinhoff) tras el suicidio de Baader en 1977

no volvió a recuperar su importancia, no siendo digna de consideración en la actualidad.

El Movimiento 2 de junio al igual que la Banda Baader Meinhoff no tiene en la actualidad ninguna importancia, a pesar de que existen indicios fundados de que algunos miembros del grupo quieren la reorganización de esta asociación clandestina.

Respecto a las Células Revolucionarias (RZ), son las únicas que tienen al día de hoy cierta actividad, aunque su actuación revista formas aisladas de grupos no conexonados y sin dirección común.

El terrorismo de ultraderecha ha cogido nuevo impulso en los últimos años y las actividades terroristas de los neonazis han aumentado de forma alarmante, por lo que conviene estar atentos a estas actividades.

EL CASO ESPAÑOL

ETA

En 1952, un grupo de estudiantes nacionalistas crean una célula activista en torno a la redacción de la revista clandestina EKIN (Acción). Al año siguiente, otro grupo en San Sebastián se une a los anteriores y forman un grupo al que denominan EKIN-TALDEA (Grupo de Acción).

Por otra parte, una serie de militantes de EGI EUZKO GAZTEDEI (Juventud Vasca en pie), filial del PNV, disconformes con la dirección del partido y la escasa actividad propangandística, se entrevistan en 1957 en París con el entonces presidente del PNV Leizaola, y después de violentas discusiones deciden escindirse de este partido político (PNV).

El grupo EKIN-TALDEA atrae a sectores de EGI de tal forma que el 31 de julio de 1959 se fusionan definitivamente ambos grupos y deciden formar una nueva organización a la que denominan EUZKADI TA ASKATASUNA, ETA. Desde el primer momento estima que la violencia es totalmente necesaria para la consecución de sus fines y da una gran importancia a la preparación ideológica de sus cuadros militantes, programando cursillos de larga duración.

En 1962 tiene lugar la I ASAMBLEA de ETA, que constituye un paso importante en el aspecto ideológico. En esta Asamblea se redactan los "PRINCIPIOS" que deben constituir el credo de la organización. La SEGUNDA ASAMBLEA tuvo lugar en 1963, en ella adoptan los PRINCIPIOS DE LA GUERRA REVOLUCIONARIA. Al año siguiente celebraron la TERCERA ASAMBLEA, en la cual publican su manual de

"normas de seguridad", y en 1965 tiene lugar la CUARTA ASAMBLEA, en la que son DEROGADOS LOS PRINCIPIOS adoptados en la II Asamblea.

No es, sin embargo, hasta la QUINTA ASAMBLEA (1966-1967) en la que ETA original queda dividida en grupos. Estos eran:

- ETA-BERRI (ETA nueva), de ideología MARXISTA y ANARCO-TROSTKISTAS. Fueron expulsados de la organización y terminaron integrándose en el MOVIMIENTO COMUNISTA DE EUZKADI.
- GRUPO BRANKA, cuyo nombre procede de publicación en la que difundían sus teorías, de ideología SEPARATISTA, pero no marxista. Se autoexpulsaron de ETA.
- ETA-ZARRA (ETA vieja), que representan la ideología NACIONALISTA MARXISTA REVOLUCIONARIA, y que agrupa a gran parte de los dirigentes de la primera época. Esta fracción decide IMPULSAR LA LUCHA TERRORISTA.

Las conclusiones que se obtienen en la misma son:

- ETA se define como MOVIMIENTO VASCO DE LIBERACION NACIONAL, liberación que sólo puede ser realizada por el PUEBLO TRABAJADOR VASCO, como clase explotada.
- El pueblo vasco está compuesto de PROLETARIADO y elementos de otras CLASES SOCIALES OPRIMIDAS. Aprovechamiento táctico del NACIONALISMO PEQUEÑO-BURGUES en beneficio de la revolución.
- El inmigrante NO VASCO puede integrarse a la lucha SI ASUME las características SOCIOCULTURALES VASCAS, en caso contrario se convierte en explotador.
- La LUCHA NACIONAL del pueblo vasco es una afirmación SOCIALISTA.

Durante la SEXTA ASAMBLEA (1970-1973) se produce una nueva escisión en el seno de ETA. Los resultados de la misma no se hacen esperar y en síntesis suponen las innovaciones siguientes:

- ETA-PM, que representa la tendencia "político militar", se torna partidaria de llevar a cabo el activismo armado, a la vez que realizar una política de masas.
- Se considera que hay que dar un cauce DENTRO DE LA LEGALIDAD DEMOCRATICA a los GRUPOS OBREROS y POPULARES INDEPENDENTISTAS.
- ETA-M decide NO ENTRAR EN LA LEGALIDAD DEMOCRATICA y mantener su

estructura en la clandestinidad, SEPARADA DEL APARATO DE MASAS.

- Lo anterior no representa un alejamiento de las masas, sino la búsqueda de una nueva RELACION entre la ACTIVIDAD DE MASAS y ACTIVIDAD ARMADA. ETA-M limitará sus funciones al desarrollo de la LUCHA y a la expresión de sus posiciones, con el fin de:

- Sustraer al aparato de masas de los efectos de la represión y permitirle un desarrollo estable y una mayor capacidad de maniobra en pactos de todo tipo, ante la eliminación del franquismo.
- Que ETA-M se mantenga independiente de todo compromiso, determinado en los pactos, con el fin de garantizar los objetivos finales, es decir, la CONSTITUCION DE UN ESTADO SOCIALISTA VASCO.

En septiembre de 1975, desde el sector "ETA" se impulsa la creación de KAS como única alternativa "abertzale" de constituir una PLATAFORMA DE ACCION CONJUNTA. Entran a formar parte de KAS:

- ETA-PM (lo abandonó en 1977).
- HASI, Partido Socialista Popular Revolucionario.
- LAB y LAK (son organizaciones obreras).
- ETA-M.

ETA-M, junto con sus apoyos "COMPLEJO ETA", es, a partir de 1984 hasta nuestros días, la vanguardia del MLNV (Movimiento de Liberación Nacional Vasco), es la ETA de 1993, a pesar de haber pasado por momentos difíciles, que parecían ser el principio de su desaparición

ESTRATEGIA EN LA LUCHA CONTRA ETA

Desde 1968 en que se produce el primer asesinato de ETA hasta la actualidad, el Ejecutivo se ha planteado la lucha contra el terrorismo de ETA de diversas formas:

• La "línea dura"

Es la que se aplica con anterioridad al año 1975. Hasta esta fecha se establecen en el País Vasco varios estados de excepción, que frenan la campaña terrorista en esa región. Sin embargo, el terrorismo se traslada a otras provincias de España, radicalizándose las posturas debido a determinadas actuaciones de las Fuerzas de

Seguridad del Estado que, al amparo de esta situación de excepción, caen en el juego pretendido por ETA de la espiral de violencia: "Acción-represión-acción".

● La solución política

En los inicios de la transición democrática en 1975 existe un ambiente de permisividad en general. El Ejecutivo, imbuido de un espíritu liberal y democrático, considera que el terrorismo de ETA es solamente un problema político, por lo que pone en marcha una serie de medidas como las amnistías, que sin embargo no cambiaron la actitud de algunos de los que se beneficiaron de ellas; y los confinamientos en el extranjero, medida completamente inútil, ya que al poco tiempo los afectados estaban de nuevo en España.

● La solución policial

En los años 1977 a 1980 se produce la gran escalada terrorista, como consecuencia de los primeros balbuceos democráticos y de que en esos momentos el Gobierno, variando su planteamiento inicial, consideró que la Lucha Contra el Terrorismo era un PROBLEMA POLICIAL, y que por tanto la solución pasaba por incrementar notablemente el número de efectivos de las Fuerzas de Seguridad del Estado en el País Vasco y Navarra. Es la época de las grandes concentraciones de personal en el Norte, adaptándose a finales de 1980 un conjunto de medidas de Seguridad y Autoprotección, normas SYAP, que influyen en la disminución notable del número de muertos por atentados terroristas.

● La solución del Estado

A partir de 1984 se produce una evolución del Ejecutivo hacia la apertura de nuevos frentes de lucha, implicando en la misma a otras instituciones estatales, pues entonces ya se considera que el terrorismo es un problema de Estado y no tan sólo político-policial. En ese año se establece el Plan Zona Especial del Norte, plan ZEN, que supone la adopción de las siguientes medidas:

- Creación de un órgano permanente en la Dirección de Seguridad del Estado.
- Mayor dotación económica a las Fuerzas de Seguridad del Estado para medios e infraestructura.
- Creación del Gabinete Jurídico.

- Promulgación de la Ley Antiterrorista, actualmente incluida en el Código Penal.
- Refuerzo de los contactos con el Gobierno francés, que en el año 1984 concede tres extradiciones y expulsa a veintitrés "etarras" de suelo francés.

También en ese año se emplea como arma la política de reinserciones, cuyo efecto más positivo es la provocación de tensiones en el seno de ETA, con lo cual se consiguió desmantelar en parte a la banda terrorista. Como ejemplo podemos citar que se producen ciento cincuenta reinserciones, treinta de ellas de personal encarcelado y el resto de refugiados en Francia.

SITUACION ACTUAL Y PREVISIONES DE FUTURO DEL CONGLOMERADO ETA

A) La actual estrategia del conglomerado ETA, iniciada coincidiendo temporalmente con la superación del debate OLDARTZEN en el seno HB, persigue dotar de mayor integralidad toda la actividad del MLNV, en base a una mayor congruencia o equilibrio de la estrategia político-militar. Los pretendidos efectos de esta estrategia conllevan un incremento de la actividad, radicalización, complementariedad y coordinación de las diversas actividades y frentes (siempre que ello sea compatible con los necesarios niveles de seguridad).

B) La capacidad de los distintos aparatos ubicados en Francia no sólo han subsistido y resistido las desarticulaciones y detenciones producidas en ese país, sino que la estrategia puesta en práctica tras la caída de Bidart (duplicidad de los responsables, alejamiento de la región de los Pirineos Atlánticos, continua movilidad, y cierto grado de consenso como consecuencia de haber incardinado en el Comité Ejecutivo a elementos de considerable experiencia y discrepantes con la dirección en épocas pasadas) han dotado de una considerable estabilidad a los mismos. El pretendido equilibrio entre el aparato militar y el político puede a priori suponer una mayor potencialidad para el desarrollo de la estrategia global, si bien a medio plazo pudiera generar controversias derivadas de la dificultad de mantener dicho equilibrio.

El peso específico de la actual actividad terrorista se centra en el eje Guipúzcoa-Madrid. No obstante, Navarra, Vizcaya y el litoral catalán y levantino suponen objetivos permanentes, cuyo desarrollo dependerá principalmente del éxito de la actividad policial contraterrorista a corto plazo.

El desarrollo de la actual campaña contra intereses turísticos evidencia una escasa preparación por parte del talde o taldes que lo están llevando a cabo. Esta circunstancia y la imposibilidad aparente de haber situado un comando estable en Barcelona, pudiera propiciar la actuación de un comando itinerante que actuase contra objetivos más específicos y de mayor entidad en el litoral, circunstancia esta última que también podría extrapolarse a Madrid.

En relación al frente institucional, y dado el encorsetamiento y dirigismo total de HB por parte de KAS, esta formación política está desarrollando una estrategia en torno a un hipotético proceso negociador con el múltiple fin de rentabilizar socialmente esa postura, imponer las condiciones que a priori se derivan del ofertante, y, en definitiva, servir de hilo conductor de ETA, evitando cualquier tipo de postura independiente en este tema.

Terra Lliure (T.LL.)

Como se sabe, se trata de una banda armada que persigue la unificación de Catalunya (Cataluña, C. Valenciana, C. Balear y Cataluña francesa), su independencia y la implantación de un régimen de gobierno socialista (marxista-leninista).

Su situación actual es de claro debilitamiento a causa de las detenciones efectuadas en los últimos meses de junio, julio y septiembre de miembros de la III Asamblea de la banda armada y de militantes de la organización que le da apoyo (MDT), lo que ha supuesto una grave quiebra de su infraestructura. Respecto a la fracción IV Asamblea, las detenciones efectuadas el 8 de diciembre de 1992, que afectaron a los militantes que componían la antigua dirección, supuso para la organización un debilitamiento de características similares a la anterior facción. Por todo ello, no se tienen datos actuales que indiquen la existencia de algún comando operativo con capacidad suficiente para llevar a cabo alguna acción, lo que hace previsible que no se produzca reacción de tipo violento. No se puede descartar, sin embargo, que algún elemento aislado o grupos de jóvenes radicales realice alguna acción de tipo testimonial.

Grupos de Resistencia Antifascistas Primero de Octubre (GRAPO)

El GRAPO puede definirse como una organización terrorista de naturaleza marxista-leninista, que actúa a escala de todo el territorio español. Representa el brazo armado del ilegal

partido político PARTIDO COMUNISTA DE ESPAÑA RECONSTITUIDO (PCE-r), si bien, en sus últimas acciones, da la impresión de haber adquirido casi la independencia de dicho partido muy debilitado en la actualidad. Su situación actual es la siguiente.

a) Del partido:

La pretensión del "Camarada Arenas" de dotar de una fuerte dirección política al movimiento revolucionario ha sido lograda, tal y como sugieren las últimas publicaciones internas detectadas. Esta dirección está integrada por cinco personas y encabezada por el citado "Camarada Arenas". Las líneas de acción adoptadas van encaminadas a:

- Captación de militancia, organización de los Comités locales en el interior y la unificación de todos los frentes de lucha.

La estructura del Partido en el interior ha sufrido deterioros que al menos han creado entre sus representantes una situación de inseguridad y desasosiego, como lo muestran las últimas detenciones efectuadas.

b) Banda Armada GRAPO:

El reducido número de miembros activos con que contaba la banda en los últimos años no le ha permitido mantener un ritmo importante de atentados, situación que se ha visto agravada con las desarticulaciones efectuadas en Madrid a finales de 1990 y en Santander en mayo de 1992.

Resulta destacable el hecho de que en sus acciones últimas no se ha pretendido causar víctimas mortales, incidiendo los atentados contra instalaciones, edificios públicos o bien atracos a entidades bancarias y furgones blindados. Esta estrategia obedece a:

- Centrar su operatividad en la acumulación de fuerzas, facilitar la captación de miembros y a las dificultades puramente operativas.

No obstante, la fuga de prisión y consiguiente incorporación a la banda del histórico militante Silva Grande propició el que se volviese a organizar un Comando Central. Sin embargo la constante disminución en sus efectivos hace que no existan datos que indiquen un cambio en la actual línea; es decir, que seguirán efectuando atracos a furgones y entidades bancarias, algún atentado contra instalaciones o edificios públicos, algún que otro secuestro.

TERRORISMO INDUCIDO EN EL AMBITO MUSULMAN

En el momento actual existen dos zonas especialmente conflictivas para la seguridad del mundo occidental: Oriente Medio y el Norte de Africa.

En ambas, la presencia e influencia de los países europeos, en mayor o menor medida es, desde la primera época de la colonización del Norte de Africa, a principios del siglo pasado, hasta nuestros días, innegable y activa, afectando de forma decisiva a aspectos sociales, políticos y económicos de los países allí ubicados.

Por tanto, no debe resultar extraño que determinados grupos y organizaciones terroristas, que vienen tradicionalmente desarrollando su violenta actividad en sus países de origen, elijan en determinado momento a los europeos como zona de operaciones donde exportarla. Así, sólo hay que recordar la actividad terrorista desplegada por grupos originarios de Oriente Medio, tanto palestinos como islamitas, durante la década de los ochenta y que afectó a los principales países europeos, entre ellos España.

En la década actual, la actividad terrorista en Europa, inducida por los conflictos en las zonas citadas, si bien ha disminuido cuantitativamente, presenta un denominador común: origen y vinculación con el fenómeno del islamismo radical. Antes de profundizar en las características que diferencian la actividad terrorista islámica según el origen geográfico de la misma, es preciso exponer una serie de consideraciones básicas que permitan comprender este en apariencia nuevo fenómeno.

Independientemente del término que se utilice para denominarlo, lo cierto es que los intentos de que la Ley Islámica (Sharía), suma de los preceptos derivados del Corán y la Costumbre (sunna), abarque de forma exclusiva todos los aspectos políticos, sociales y judiciales de una sociedad musulmana no es ni mucho menos nuevo, ni siquiera cuando a dicho ideario se le añaden aspectos que provocan el antagonismo de la cultura islámica frente a la occidental. El egipcio Hassan al-Banna, fundador de los Hermanos Musulmanes, organización con una gran influencia en la sociedad egipcia y origen y referencia ideológica de grupos islamitas radicales en todo el mundo musulmán, fijó en 1928 una serie de puntos que conforman su ideario político y que siguen claramente en vigor:

- Rechazo de la colonización cultural, económica y política por parte de occidente.

- Implantación del "orden islámico" y aplicación de la Sharía.
- Rechazo de toda idea nacionalista, incluida la árabe.
- Constitución de una organización de masas que abarque campos diversos como la enseñanza, la asistencia social, las asociaciones profesionales, etc.
- Expansión, allí donde existan comunidades islámicas.

Salvando las particularidades propias de cada país ribereño del Mediterráneo, lo cierto es que en cada uno de ellos se fueron constituyendo colectivos y organizaciones que, con mayor o menor intensidad, buscaban alcanzar el ideal fijado por al-Banna.

La posición de rechazo a la presencia colonial de occidente que mantenían dichos colectivos islamitas fue utilizada por los partidos políticos que, en cada caso, encabezaron las distintas luchas por la independencia de sus respectivos países. El hecho de que estos partidos políticos, una vez alcanzada la independencia, trataran de aislar y limitar la influencia social de los colectivos islamitas, provocó las primeras acciones violentas por parte de éstos. Así, a modo de ejemplo, cabría citar los magnicidios de los presidentes egipcios Maher en 1945, al-Nokrashi en 1948 y Sadat en 1981. O la actividad armada desarrollada durante la década de los ochenta en Túnez y Argelia por el Movimiento de Tendencia Islámica (MTI) y el Movimiento Islámico Argelino (MIA), respectivamente. Por tanto, hay que rechazar la idea de que el fenómeno islamita surge tras el golpe de estado protagonizado en Irán por el Ayatollah Jomeini. Si bien es cierto que a partir de este momento Irán, y su revolución islámica, se convierten para los colectivos islamitas en una almenara que no sólo les permite ver el camino a seguir sino que les anima a continuar con su actividad para alcanzar el poder e implantar, aunque sea mediante la fuerza, los ideales que defienden. A esta consecuencia de carácter espiritual derivada de la revolución iraní cabe añadirse el apoyo material que desde entonces Irán viene dando a grupos y colectivos islamitas, y que en algunos casos se suma a la que ya venían recibiendo de determinados países del Golfo Pérsico.

Dentro de un plano más concreto, referido a la actividad violenta de origen islamita derivada de la situación en Oriente Medio y Norte de Africa, se aprecian características distintas según su procedencia geográfica.

TERRORISMO ISLAMITA CON ORIGEN EN ORIENTE MEDIO

Independientemente de la nacionalidad del grupo terrorista que lleve a cabo la acción en sí, es Irán, a través de sus Servicios de Inteligencia, quien decidió cuándo y dónde se debe llevar a cabo la misma.

A la vista de las acciones realizadas durante la presente década en Europa, podemos establecer que Irán persigue dos tipos de objetivos. Uno, eliminar allí donde pueda a elementos de su oposición política en el exilio (París, abril de 1991, asesinato de un ex ministro del Sha; Berlín, marzo de 1993, asesinato de tres miembros del PDKI), práctica que Irán considera, por otro lado, asunto de política interior. El otro objetivo que persigue es reaccionar ante determinadas situaciones que se den en Oriente Medio relacionadas con el tradicional conflicto con Israel. La colocación de dos coches bomba en Londres (26 y 27 de julio de 1994, 19 heridos) ante la Embajada de Israel y un centro hebreo, pocos días después de la explosión de un potente explosivo colocado en un vehículo aparcado frente a la sede de la Mutua Israelí Argentina, coinciden con el "secuestro", por parte de fuerzas especiales israelitas, del libanés Mustafá Dirani, dirigente del partido islamita radical chiíta HIZBALLAH, y con la firma del pre acuerdo entre Jordania e Israel, dentro del proceso de paz.

Desde el punto de vista de las técnicas y procedimientos terroristas, estas acciones presentan una serie de características, como son:

- El operativo que materializa la acción procedente de Oriente Medio, generalmente del Líbano, toda vez que HIZBALLAH es un colectivo islamita radical especialmente vinculado a Irán. Dicho operativo abandona el país de destino una vez finalizada la acción.
- La información sobre el objetivo y parte de la infraestructura la facilitan habitualmente islamitas que residen en el país donde se va a llevar a cabo la acción, si bien existe una gran compartimentación entre éstos y los operativos que la materializan.
- Los agentes de inteligencia iraní en el exterior suelen establecer su infraestructura apoyándose en islamitas muy dogmatizados, generalmente de ideología chiíta, en algunos casos organizados en asociaciones o colectivos.

TERRORISMO ISLAMITA CON ORIGEN EN EL NORTE DE AFRICA

Ya se apuntó que la violencia islamita en el Norte de Africa no es reciente; sin embargo, salvo la actividad terrorista desarrollada actualmente en Francia, la exportación de la violencia islamita a países europeos y del mundo occidental ha sido coyuntural (atentados del MTI tunecino en Francia durante 1986; atentado de las Torres Gemelas de Nueva York planificado por el Cheik Omar, dirigente del grupo egipcio TAZIN AL JIHAD).

Si la situación del conflicto en el Oriente Medio, aunque en la actualidad extremadamente complicada con numerosos factores de intereses geopolíticos entrelazados y enfrentados, tiene su origen en el desplazamiento del pueblo palestino para permitir la ubicación del pueblo hebreo, es decir, en el enfrentamiento entre dos culturas en algunos aspectos antagónicas, el conflicto en el Norte de Africa viene como consecuencia de una paulatina y profunda degradación del sistema de partido único de ideología originariamente marxista, agravado por una crisis económica derivada de una mala política de inversiones dentro de un modelo económico que relegaba la iniciativa privada en favor del intervencionismo estatal, y que abandonaba las tradiciones propias para ir asumiendo las foráneas aprendidas durante la época colonial.

Esta nefasta situación sociopolítica aumentó las diferencias entre clases y agravó aún más la situación económica de la mayor parte de la población, en gran parte desplazada de la zona rural de origen a las grandes ciudades provocando desarraigo. Todo ello favoreció la crispación de la sociedad más desfavorecida y particularmente de los jóvenes, que crecían en un país sin arraigo cultural y sin futuro laboral alguno.

Es en este "fructífero" caldo social donde se han desarrollado los colectivos islamitas atrayendo a los jóvenes mediante mensajes de cambio, renovación y futuro, extremadamente atractivos (el lema electoral elegido por el FIS argelino en su primera campaña electoral era definitivo: "EL ISLAM ES LA SOLUCION"), y que se veían apoyados por la actividad social y de beneficencia que dichos colectivos venían desarrollando entre los más desfavorecidos en claro contraste con la ineficacia del aparato del estado.

Por tanto, el conflicto en el Norte de Africa, que en Argelia alcanza dimensiones de cuasi guerra civil, no tiene un origen de enfrentamiento

entre cultura, sino en el rechazo a un sistema político ajeno, inoperante y discriminador.

La espiral de violencia que se está desarrollando en Argelia ha provocado que al origen del enfrentamiento se vayan añadiendo otros componentes, que por otra parte no son nuevos en las tesis islamitas. Desde el punto de vista europeo cabría destacar el rechazo a la occidentalización de la sociedad argelina. Este rechazo hacia occidente se ha visto agravado por el apoyo que, a criterio de los islamitas, se está dando al actual Gobierno argelino desde la anulación del proceso electoral en 1991, y que se ha materializado en los asesinatos de extranjeros llevados a cabo en Argelia.

El desarrollo de la espiral de violencia y el aumento de la virulencia en los grupos islamitas argelinos, especialmente del Grupo Islámico Armado (GIA), unido al rechazo cultural y político hacia occidente, ha llevado a la exportación de la violencia a suelo europeo. Por el momento es Francia, el país europeo más estrechamente relacionado con Argelia y que cuenta con una numerosa población de inmigrantes magrebies escasamente integrados, el que está sufriendo las consecuencias de la crispada situación argelina.

Durante los meses de julio, agosto y primera quincena de septiembre de 1995 se han cometido en Francia (París y Lyon) siete acciones terroristas atribuibles a islamitas radicales vinculados a la situación en Argelia, con el balance de varios muertos y numerosos heridos.

El procedimiento utilizado en los atentados es igual a la actividad que en Argelia vienen desarrollando los grupos armados islamitas. Así en la primera de ellas, el asesinato del Cheik Sahraoui en una mezquita de París, se efectuó mediante disparos a corta distancia, exactamente igual a como se efectúan en Argelia los atentados selectivos. El resto de las acciones se efectuaron, según la técnica habitual del país magrebi, mediante la colocación de artefactos explosivos de fabricación casera (explosivo contenido en bombonas de butano u ollas) colocados en diversos lugares con la intención de provocar víctimas indiscriminadas.

Esta exportación de la violencia argelina a suelo europeo ha provocado la lógica preocupación entre la opinión pública, especialmente la francesa. Sin embargo, no debemos olvidar que desde hace tiempo Europa está siendo utilizada como base logística de los grupos islamitas argelinos. En ella consiguen fondos, mediante donaciones y diversas actividades delictivas de tipo común, en ella compran armamento y material para el mantenimiento de

su actividad en Argelia, en ella mantiene su actividad política exterior, y sobre todo, en ella se refugian los islamitas que huyen de Argelia ante la presión policial, confundiendo entre las bolsas de inmigrantes ilegales que han llegado a nuestro suelo en busca de una mejor forma de vida.

CONCLUSIONES

Lamentablemente no es posible ser optimista a corto plazo en cuanto a que Europa deje de padecer las violentas consecuencias de situaciones de crisis que se desarrollan fuera de sus fronteras.

Desde el punto de vista de la seguridad de los países europeos, la situación en Argelia y los últimos atentados en Francia resultan extremadamente preocupantes. No sólo por el salto cualitativo que suponen la llegada de la violencia argelina, sino porque la presencia de colectivos de inmigrantes argelinos en los principales países europeos, entre los que se encuentra el nuestro, permitiría que se desarrollara, sin muchas dificultades, un fenómeno de mimetismo que provocará que islamitas actualmente en suelo europeo sintieran la obligación de llevar a cabo actos violentos a la manera de como los venían desarrollando en su país de origen.

LA DROGA

Muy recientemente ha escrito Carlos Riaño, Comisario del Plan Nacional contra la Droga, lo siguiente:

"La problemática de la droga se manifiesta como un fenómeno que la sociedad percibe como aquel que precisa con mayor urgencia de respuestas inmediatas por parte de todas las Instituciones Públicas; baste señalar que los ciudadanos la valoran en el segundo lugar de sus preocupaciones, después del paro

La magnitud del problema exige, a su vez, de una estrategia global en este campo que debe servir para controlar y prevenir el consumo de sustancias que dañan tanto la salud individual como colectiva, provocando situaciones de marginación social que deterioran la seguridad ciudadana y vulneran la autonomía del individuo afectado.

Resulta imprescindible aunar en un solo impulso todos los refuerzos, tanto de las autoridades directamente responsables, de las diversas administraciones y de la propia sociedad civil para erradicar de nuestra sociedad la lacra de la droga.

Para la realización de este esfuerzo unitario se ha de contar con dos premisas: cooperación y colaboración entre las distintas Administraciones ya que ésta es la única forma posible que permite elaborar una política coherente para racionalizar un conjunto de programas que sirvan para afrontar la problemática."

Estas premisas son importantes a nivel de la Unión Europea, pero implican serias dificultades. En España se han establecido relaciones de información y cooperación entre los diferentes Cuerpos de Seguridad, el Servicio Central de Estupefacientes del Cuerpo Nacional de Policía, la Jefatura del Servicio Fiscal de la Guardia Civil, el Servicio de Vigilancia Aduanera dependiente de la Agencia Estatal Tributaria, la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas a través de la Unidad de Policía Judicial adscrita a la misma especializada en blanqueo de capitales, el CESID, el Servicio de Coordinación de Seguridad de la Secretaría de Estado de Instituciones Penitenciarias y los Servicios de Información de otros países, e incluso con el Grupo de Asesoramiento y Asistencia de operaciones de lucha contra el Tráfico de Drogas y el Blanqueo de Capitales.

Los sectores de trabajo son múltiples y exceden del área de competencia de las FSE, ya que inciden sobre la oferta, la demanda y el blanqueo de los beneficios que se derivan del tráfico ilícito. España es un país de consumo pero también de tránsito, especialmente para las organizaciones que trafican con hachís y, en menor medida, cocaína, con destino al resto de países europeos. Por un lado, nuestra situación geográfica como puente obligado entre Marruecos, país productor de cannabis, y por otro, Europa y los vínculos culturales y económicos de España con Iberoamérica, hace que las organizaciones que trafican con cocaína utilicen nuestro país como vía de introducción de estas drogas en los países europeos. A su vez con respecto a la heroína y drogas de síntesis, nuestro país es un punto de destino para el consumo.

Un aspecto importante de las relaciones internacionales europeas que cabe destacar es que el 26 de marzo entró en vigor el Convenio Schengen, uno de los objetivos del Acta Única Europea, que permite la libre circulación de personas entre Alemania, Francia, España, Portugal, Bélgica, Luxemburgo y Holanda. Por el contrario, la libre circulación de personas no podrá hacerse realidad entre Irlanda, Gran Bretaña, Dinamarca, Italia, Grecia y resto de

países de la UE, al haberse sumado al Convenio los tres países citados en primer lugar y no poner aún en marcha la referida libre circulación los dos últimos así como Finlandia, Suecia y Austria, que se integraron en la Unión a partir del 1 de enero de 1995. Al referido Convenio, suscrito el 14 de junio de 1985 por Alemania, Francia y el Benelux, se adhirió España el 15 de junio de 1991.

Por lo que al tráfico de las sustancias más significativas se refiere, la situación no ha variado sustancialmente en los últimos tiempos.

Tráfico de heroína

Los cultivos de opio del "Triángulo del Oro" y del "Creciente Dorado" son las zonas más importantes de producción de heroína del mundo.

El tráfico de esta droga en Europa está, desde hace años, controlado por grupos y organizaciones turcas y libanesas. La heroína es transportada desde el Próximo y Medio Oriente hasta Centroeuropa fundamentalmente a través de la denominada "Ruta de los Balcanes" y posteriormente se reparte hacia todos los rincones de la Europa Comunitaria. Nuestro país es uno de los que debe soportar esta distribución como país de destino, no de tránsito.

Las rutas más importantes son:

- Por vía TERRESTRE.

Procedentes de países europeos y con destino final ciudades españolas:

- Holanda-Barcelona-Bilbao-Asturias-León. La metodología empleada ha sido a través de viajeros.

- Por vía AEREA.

Procedentes de ciudades de países asiáticos y destino final España:

- Kuala Lumpur-Madrid.
- Bangkok-Madrid.

Procedentes de países asiáticos con escala en países europeos y con destino países de América Central:

- Tailandia-Frankfurt-Madrid-México.

Procedentes de países sudamericanos en tránsito por EE UU y con destino España:

- Venezuela-Quito (Ecuador)-Miami (EE UU)-Madrid.

La metodología empleada ha sido a través de viajeros y correo postal.

Cocaína

Los centros de producción de cocaína radican en el Perú, Colombia y Bolivia. Dos son las organizaciones responsables de la casi totalidad del tráfico de esta droga a nivel mundial: los cárteles colombianos de Medellín y de Cali.

De las circunstancias que han influido en la introducción de esta droga en España se pueden destacar las siguientes: la existencia de lazos históricos, culturales y lingüísticos con Sudamérica; la saturación del mercado norteamericano, etc.

La cocaína se introduce en España para su posterior distribución a su destino final en Centroeuropa, aun cuando parte de la misma se desvía para el consumo interior. Las principales vías son:

- Por vía AEREA.

Procedentes de ciudades de países sudamericanos, haciendo escala en ciudades europeas y americanas y con destino final España se han detectado las siguientes rutas:

- Con origen en Panamá, San José, Barquisimeto, Caracas, San Pedro Sula, México, Bogotá y Santa Cruz de Bolivia, haciendo escala en Dusseldorf, Amsterdam, Panamá, Miami, Caracas, Sao Paulo, y con destino final en Barcelona, Madrid, Valencia, Santa Cruz de Tenerife, Málaga y Jerez de la Frontera.

Procedentes de ciudades de países sudamericanos, haciendo escala en ciudades españolas y con destino final en ciudades europeas:

- Río de Janeiro-Madrid-Bruselas.
- Río de Janeiro-Madrid-Ginebra.
- Bogotá-Madrid-Lyon.
- Bogotá-Madrid-Ginebra.

Procedentes de ciudades de países sudamericanos y directamente a ciudades españolas:

- Con origen en Sao Paulo, Buenos Aires, Panamá, Caracas, Bogotá, San Salvador de Bahía, Palmira Valle, Santa Cruz de Bolivia, Guatemala, Montevideo y Santo Domingo y con destino final en Sevilla, Barcelona, Santiago, Tenerife, Málaga, Tárraga, Madrid, Vinaroz y Alicante.

- Por vía marítima, a través del noroeste peninsular.

- Por vía marítima, mediante la utilización de los canales propios de las rutas de hachis, atravesando el estrecho de Gibraltar en lanchas rápidas, o bien en pequeñas embarcaciones que hacen escala en Cabo Verde, las Islas Canarias o en puertos de la costa oeste africana.

Hachis

Los principales productores de hachis son Marruecos y Líbano, países que prácticamente tienen copado el mercado en Europa.

España es país de tránsito de esta sustancia y los Países Bajos actúan como centros de distribución de esta sustancia al resto de Europa. El hecho de que Marruecos sea país productor de esta droga convierte a España, por su proximidad geográfica, en paso obligado del hachis con destino al resto de Europa.

El método de transporte más usual que utilizan las redes de narcotraficantes para introducir el hachis en España y su posterior distribución a Europa es por vía marítima, que, por otra parte, es el método clásico de enlace entre España y Marruecos. El tráfico de esta sustancia se realiza aprovechando las líneas regulares entre los puertos de Ceuta, Melilla y Tánger con Algeciras, Tarifa, Cádiz, Málaga, etc.

La tradicional ruta de contrabando de tabaco realizado entre zonas próximas al Estrecho de Gibraltar y que se efectuaban normalmente en pequeñas embarcaciones de motor han sido adecuadas para este tráfico, utilizando modernas embarcaciones tipo "zodiac", con potentes motores que desembarcan en las playas de Cádiz y Málaga, utilizando las aguas de Gibraltar para protegerse del control de las Fuerzas de Seguridad del Estado.

Drogas de diseño y psicotrópicos

Las drogas de síntesis se fabrican en los países industrializados de Europa y Norteamérica, donde se encuentra la industria química y farmacéutica más importante del mundo.

El tráfico ilícito de estas sustancias tiene una doble procedencia:

- Desvío del circuito legal, mediante robos y atracos a farmacias, centros médicos y laboratorio, así como la sustracción y falsificación de recetas.
- Laboratorios clandestinos. A España llegan principalmente de los instalados en Holanda, Gran Bretaña y Polonia.

En todo el mundo se registró durante 1992 y 1993 un fuerte incremento del consumo de

estas drogas sintéticas. Además de los estimulantes, ha aumentado nuevamente el consumo de alucinógenos, LSD y de MDMA ("éxtasis").

Las últimas noticias referentes al tráfico internacional pone el énfasis con los siguientes datos:

• CONTINENTE AMERICANO

Es muy probable que a medida que vaya disminuyendo la presencia militar estadounidense en Haití, las organizaciones delictivas de los países productores vayan considerando interesante utilizar este país como paso de droga hacia el continente europeo.

Se ha constatado la existencia en Brasil de un cártel similar al de Medellín, el cual opera en Mato Grosso do Sul, y al igual que el de la ciudad colombiana, se dedica a la distribución de cocaína. Controla una franja de 600 kilómetros a lo largo de la frontera con Paraguay y Bolivia; dicha franja se extiende desde Corumba hasta Mundo Novo, los dos puntos de entrada de la cocaína en Brasil. El citado cártel utiliza la región de Pedro Juan Caballero en Paraguay, como lugar de depósito de la cocaína que compra en Bolivia, Perú y Colombia.

Además, de un tiempo a esta parte, México se ha convertido en un punto clave de las operaciones de blanqueo de dinero procedente del narcotráfico, igualmente las organizaciones de drogas mexicanas, que surgieron como franquicias de los cárteles colombianos, son ahora lo bastante sólidas como para operar de manera independiente.

• CONTINENTE EUROPEO

Se ha puesto de manifiesto un aumento considerable del número de súbditos polacos implicados en el tráfico de heroína y anfetaminas, desarrollándose su actuación básicamente en los países escandinavos y en los que comparten frontera con Polonia. Este país ocupa un importante lugar en la producción de anfetaminas, estando controlada esta actividad así como las de transporte y distribución por las propias organizaciones narcotraficantes polacas.

El aeropuerto de Budapest se ha convertido en un lugar de tránsito de una cantidad cada vez mayor de súbditos peruanos que se dirigen principalmente a Italia, el citado aeropuerto recibe varias veces por semana grupos de estos "TURISTAS", que ingieren drogas en Hungría y continúan su viaje hacia Austria en tren o en automóvil, comprobándose que llevan consigo una gran cantidad de medicinas para el estómago. Entre los itinerarios seguidos figura

el que parte de Santo Domingo, haciendo escala en Madrid con destino a Budapest.

Actualmente las organizaciones narcotraficantes rusas, que han estado manteniendo una posición privilegiada en el control del tráfico de drogas en Bulgaria, están siendo relegadas por las organizaciones del propio país. Entre sesenta a ochenta Tm de heroína son objeto de paso anualmente a través del citado país, cantidad que representa aproximadamente el 50 por 100 de la citada sustancia destinada al mercado de Europa Occidental.

En la TERCERA REUNION DE JEFES DE LOS ORGANISMOS NACIONALES ENCARGADOS DE COMBATIR EL TRAFICO ILICITO DE DROGAS (HONLEA), EUROPA, celebrada en Viena entre el 30 de enero y 3 de febrero de 1995, se distribuyó un documento en el que se analiza LA SITUACION ACTUAL Y TENDENCIAS MAS RECIENTES DEL TRAFICO ILICITO DE DROGAS EN LA REGION DE EUROPA. En la misma se hizo entrega a los asistentes de otro documento en el que se recoge el estado de la adhesión a los tratados de fiscalización internacional de drogas a 20 de diciembre de 1994.

• CONTINENTE AFRICANO

La carencia de medios adecuados para la detección de drogas por parte de los puertos africanos causará un aumento de su utilización como lugares de transbordo de hachis procedentes de los países productores más importantes como Pakistán y Marruecos.

Se ha constatado que las organizaciones nigerianas de traficantes de cocaína han extendido sus operaciones a Angola, debido a que este país tiene vínculos históricos y culturales con Brasil, Cuba y Portugal, utilizando su comercio de diamantes para el blanqueo de dinero generado por el narcotráfico.

Las organizaciones de traficantes de drogas nigerianas están utilizando pasadores de otras nacionalidades, así como pasaportes sudafricanos falsificados para la introducción de COCAINA en Europa.

El modus operandi utilizado por estas organizaciones consiste en servirse de dos pasadores, uno viaja al país de origen para adquirir la droga, y la entrega posteriormente al segundo pasador para que éste la transporte a su destino final.

• CONTINENTE ASIATICO

Durante el transcurso del pasado año, Laos se ha convertido en un país importante en el tránsito de drogas. La heroína producida en el

norte del país se transporta sobre todo a través de los puertos y aeropuertos vietnamitas; desde los puertos es transportada a Hong-Kong, Taiwan o Japón, y desde allí hasta los mercados de los países industrializados o, vía puertos menores, trasladada en barco hasta buques transoceánicos. Se estima que cerca del 50 por 100 del opio que se produce en el país es consumido dentro del mismo, reemplazando al de hachís o de opio fumado tradicionalmente.

ACTIVIDADES EN LAS GRANDES RUTAS INTERNACIONALES Y SU TENDENCIA

Se ha podido detectar una ruta alternativa del transporte del hachís marroquí hacia Europa, con puntos de tránsito en países de África Occidental como Senegal y Cote D'Ivoire que utilizan como medios de transporte navíos mercantes que circulan con una participación mayoritaria de personal europeo, fundamentalmente franceses y británicos. También existe una ruta de la heroína, que partiendo desde el norte de Laos y discurriendo a través de Hanoi llega a Moscú y al resto de Europa Occidental.

Existe igualmente una ruta de la heroína, que, procedente de Afganistán y Pakistán, se transporta por avión a Crimea, desde donde sale hacia la Federación Rusa y Letonia, para pasar luego a Suecia, Noruega y Estonia y desde ahí a Finlandia y ser redistribuida a Alemania, Francia y Austria, desde donde se envía a Italia.

NUEVAS SUSTANCIAS DETECTADAS

• MBDB

Se ha detectado una nueva droga de diseño que ha sido bautizada como MBDB, cuya estructura es similar a la anfetamina, se presenta en pastillas y actualmente no se encuentra encuadrada en la relación de sustancias prohibidas.

• QUAALUDE

Se la conoce popularmente como la metacualona de los años noventa; otras denominaciones de esta sustancia son: Rohipnol, Narcozep, Ruffies y Flunitrazepam. Se encuentra incluida en la lista IV del Convenio de Viena de 1971 y lista IV del Anexo I del Real Decreto 2829/1977 de 6 de octubre, BOE 274/16 de noviembre de 1977, por Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo de 30 de mayo de 1984 (BOE del 9 de junio de 1984). Es un sedante hipnótico como

la metacualona. Se distinguen cuatro grupos de consumidores de este tipo de sustancias:

- Los que la acompañan frecuentemente con bebidas alcohólicas, produciendo reacciones individuales imprevisibles.
- Los heroínómanos que la utilizan para aumentar el efecto sedante de la heroína de poca pureza.
- Los cocainómanos que la utilizan para paliar los efectos de una resaca de cocaína o de crack.
- Los consumidores de opiáceos.

Generalmente su administración es por vía oral, mediante comprimidos o en forma de gotas, pero también se puede utilizar la vía parenteral.

• FENTERMINA

Sustancia incluida en la lista IV del anexo I del Real Decreto 2829/77, generalmente se presenta en cápsulas, y en los decomisos que se han efectuado del citado psicotrópico aparece con la etiqueta "DURIMINE 30".

Respecto de los datos actuales la impresión de conjunto revela, en el primer semestre de 1995, que la situación en MATERIA FISCAL durante el período de tiempo que se contempla ha estado definida por un aumento de las cantidades de heroína aprehendidas y se mantienen las de cocaína en niveles similares, respecto al mismo período de 1994. Igualmente, las cantidades de éxtasis y speed aprehendidas, durante el mismo período de tiempo, han experimentado un aumento muy considerable.

Los factores que han incidido en esta situación han sido:

— Respecto a las aprehensiones de sustancias estupefacientes y psicotrópicas:

En relación a la heroína, posiblemente pueda haber influido:

- a) El hecho de que se esté introduciendo en nuestro país heroína de procedencia sudamericana como lo evidencian las detenciones efectuadas. Igualmente, este hecho pone de manifiesto la posibilidad de que los cárteles de la cocaína hayan comenzado a "comercializar" heroína de producción sudamericana en nuestro país, y al igual que sucede con la cocaína se convierta en un futuro más o menos próximo en país de tránsito hacia el resto de Europa.
- b) Un consumo de heroína de superior grado de pureza al que habitualmente venían consumiendo los heroínómanos en nuestro

país, circunstancia que recientemente se ha detectado en las Comunidades de Aragón y Galicia y que permite a los adictos a este tipo de estupefaciente su administración sin tener que recurrir a la vía parenteral, evitando de esta forma el contraer enfermedades y, por ello, que se haya propiciado una mayor demanda.

- Por lo que se refiere al aumento de las cantidades de éxtasis y speed aprehendidas, ha resultado determinante la incautación en Tarragona de 101.000 pastillas y 21.000 gramos en pasta de la primera de las sustancias citadas, cuando procedente de Holanda, posiblemente, iba destinada a ser distribuida desde Valencia en los lugares de ocio y esparcimiento ubicados en la denominada "Ruta del Bakalao", lugares donde, al igual que el speed, existe gran demanda.

— Por cuanto se refiere a las aprehensiones de labores de tabaco, continúan siendo las organizaciones que operan en el Campo de Gibraltar, seguidas de las que lo hacen en la frontera con Andorra, las que mayor actividad desarrollan, con el siempre peligro latente de mezclar estas actividades con la droga.

Perfil de los consumidores

El uso de heroína parece concentrarse entre personas de 20-34 años, con bajo nivel educativo, desempleadas, con carencias sociales y residentes en las ciudades. Este perfil deriva de los estudios antropológicos y del estudio de los consumidores atendidos por los servicios sociales y sanitarios. Algunos estudios han detectado importantes diferencias en el nivel de consumo dentro de la misma ciudad. Aproximadamente cuatro de cada cinco consumidores de opiáceos son varones, y se aprecia una ligera tendencia al aumento de la proporción de los mismos.

Sigue existiendo una tendencia al envejecimiento progresivo de los consumidores de heroína en los tres indicadores de SEIT (tratamiento, urgencias y mortalidad). Desde 1991 la edad media de los consumidores atendidos en urgencias supera la de los admitidos a tratamiento, seguramente debido a que en los servicios de urgencias ha aumentado la proporción de patologías ligadas a la infección por VIH sobre el total de problemas urgentes relacionados con el consumo de drogas. Se

aprecia también una lenta tendencia al aumento de la edad media del primer consumo.

El estudio de 1993 sobre consumidores de heroína o cocaína que no están en tratamiento muestra que los consumidores de cocaína que no usan heroína tienen un nivel de estudios y una tasa de empleo muy superior a los consumidores de heroína o de heroína + cocaína.

LA COOPERACION INTERNACIONAL

Ya indicábamos que la lucha contra la droga incluye una esfera de control muy amplia, que se inicia en la educación, en la mentalización ciudadana, la reducción de la oferta y la demanda, la forma de vida, las actividades sociales en torno al problema, el blanqueo de beneficios y la cooperación internacional entre otros aspectos.

En España para la reducción de la demanda se desarrollan programas diversos como:

- Actuaciones preventivas dirigidas a la población escolar, con la acción coordinada del Ministerio de Educación y Ciencia, de las Comunidades Autónomas y de algunos municipios y organizaciones no gubernamentales.
- Prevención comunitaria, con implicación de las organizaciones sociales y de administraciones locales, promoviendo acciones de mentalización y prevención, con intervenciones de todo tipo, conferencias, talleres, actividades de ocio, deporte, etc.
- Prevención en ámbitos especiales (centros penitenciarios, población militarizada, grupos de grave riesgo, etc.).
- Prevención en los ámbitos laborales, con implicación de los agentes sociales intervinientes en los mismos. A través de la firma de un Convenio con la CEOE, CCOO y UGT, la delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas pudo constituir la Comisión Nacional para la Prevención de Problemas de Drogas en el medio laboral.
- Desarrollo de campañas institucionales de información y sensibilización, destinadas a la opinión pública, y con claros objetivos preventivos.

En el ámbito internacional las acciones contra la droga se desarrollan desde:

LA UNION EUROPEA

- Grupo POMPIDOU del consejo de Europa.

- EUROPOL (tiene como objetivo "mejorar la cooperación", apartado 9 del artículo K.1 de TV).
- Observatorio Europeo de las Drogas y de la Toxicomanía (OEDT).
- Grupo de Trabajo Drogas y Delincuencia Organizadas.

LAS NACIONES UNIDAS

- La Comisión de Estupefacientes (que trabaja desde 1945).
- El Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).
- La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

OTROS ORGANISMOS INTERNACIONALES

- INTERPOL.
- El Grupo de Acción Financiera Internacional.
- El Grupo de Dublín.

En España los esfuerzos de coordinación interior y en el exterior se realizan desde la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, actuando en órganos especializados, la Audiencia Nacional, la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas, el Servicio Fiscal de la Guardia Civil, la Unidad Central de Estupefacientes de la Dirección General de la Policía y el Servicio de Vigilancia Aduanera.

Es evidente que aunque el problema a nivel global esté estabilizado, las acciones de simplificación de esfuerzos y mejora de eficacia a todos los niveles es muy necesaria.

LAS PREOCUPACIONES DEL CONSEJO DE EUROPA

Las preocupaciones de la Presidencia del Consejo de Europa sobre la problemática analizada, incluyendo la inmigración ilegal y el medio ambiente que por su interés recogemos también para los lectores de este número, han quedado patentes en las sucesivas reuniones en materia de justicia e interior. No vamos a recoger el contenido completo de las mismas por su extensión y porque muchos asuntos se han venido reiterando semestre tras semestre. Para una mayor concreción extraeremos partes resumidas de los textos.

CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA

DUBLIN, 25 y 26 DE JUNIO DE 1990

LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS

El Consejo Europeo (en lo sucesivo CE) ha comprobado con satisfacción que se ha llegado ya a un acuerdo respecto a las tres Directivas sobre los derechos de residencia.

Ha tomado nota de los avances tal como se exponen en el informe de los Coordinadores sobre la libre circulación de personal. Acoge favorablemente la celebración y firma por once Estados miembros del Convenio por el que se determina el Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo, que es el primer instrumento jurídico importante de la serie para garantizar la libre circulación de la gente.

DROGAS Y CRIMEN ORGANIZADO

El CE mantiene un debate detenido sobre la base de los informes del Grupo de Coordinadores de Alto Nivel, CELAD, y del Grupo TREVI. Está de acuerdo en que la adicción y el tráfico de drogas producen grandes daños a las personas y a la sociedad, así como a los Estados, y constituyen una grave amenaza para Europa y el resto del mundo. A la vista de la extensión de esta plaga y con miras a una Europa sin fronteras internas, el CE conviene en la necesidad de una política coherente y efectiva a nivel europeo.

El CE aprueba las conclusiones de los dos informes y pide al Consejo que llegue a un acuerdo antes de finales de año, sobre la base de las propuestas de la Comisión, sobre el comercio de precursores con los países comunitarios y sobre un programa integrado de cooperación con Colombia, tomando particularmente en cuenta la venta y el precio del café y de otros productos sucedáneos. Ha acogido con satisfacción la propuesta de la Comisión de combatir el blanqueo de capitales, y ha solicitado la adopción definitiva de las medidas adecuadas antes de julio de 1991 utilizando el trabajo elaborado por el GAFI, en París, en julio de 1989. Ha invitado a los Estados miembros a que adopten la legislación que facilite el embargo de las propiedades de las personas implicadas en el tráfico de drogas.

El CE ha pedido al CELAD que, mediante consulta estrecha con la Comisión, prepare para la reunión del Consejo Europeo de Roma un plan europeo de lucha contra las drogas que comprenda medidas de prevención, programas de reducción de la demanda, de sanidad y de

política social con respecto a los drogodependientes, y a la supresión del tráfico de drogas, y que proporcione un papel europeo activo en la acción internacional, en foros bilaterales y multilaterales.

EL IMPERATIVO DEL MEDIO AMBIENTE

El entorno natural que forma el sistema que sustenta la vida de nuestro planeta se encuentra en grave peligro. La atmósfera terrestre está seriamente amenazada. El estado de los recursos de agua, incluidos los mares y océanos, es preocupante, los recursos naturales están reduciéndose y hay una creciente pérdida de diversidades genéticas. No se podrá garantizar por más tiempo la calidad de la vida —en realidad, la continuidad de la vida— si no se atajasen las tendencias recientes.

Como Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Europea, reconocemos nuestra responsabilidad particular, por lo que respecta al medio ambiente, tanto ante nuestros propios ciudadanos de la Comunidad como ante el mundo más amplio. Nos comprometemos a intensificar nuestro esfuerzo para proteger y mejorar el entorno natural de la propia Comunidad y del mundo de que forma parte. Tenemos la intención de que la acción de la Comunidad y de sus Estados miembros se desarrolle sobre una base coordinada y sobre los principios de un desarrollo sostenible y una actuación preventiva y precautoria. Por tanto, hemos adoptado la siguiente declaración, en la que se establecen las directrices para la acción futura.

La Comunidad y los Estados miembros deberán hallar soluciones eficaces para todas las formas de contaminación, con inclusión de las producidas por el sector agrario, y deberán apoyar los esfuerzos para promover una tecnología limpia y de procesos y productos no contaminantes en la industria. También son necesarios mejores acuerdos para proteger los mares y regiones costeras de los Estados miembros de la amenaza que supone el transporte de petróleo y de otras sustancias peligrosas. Esto se aplica en particular a las aguas marinas del oeste y del sur de la Comunidad, donde deberían desarrollarse sin demora nuevos acuerdos con la ayuda de la Comisión.

Las normas destinadas a garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente seguirán siendo la piedra angular de la política comunitaria sobre medio ambiente. Pero el enfoque tradicional de "mandar y controlar" tiene que ser completado ahora en los casos en que corresponda con medidas económicas y fiscales, si se quiere

que las consideraciones medioambientales se integren plenamente en otros sectores de actividad, si se ha de evitar la contaminación en su misma fuente y si el que contamina es quien debe pagar. Insistimos por ello a la Comisión, para que acelere su trabajo en este campo y para que presente, antes del final de 1990, propuestas para un marco o unas directrices sobre cuya base dichas medidas puedan ser llevadas a efecto por los Estados miembros de forma consecuente con los Tratados.

El desarrollo de un mayor grado de conocimiento y comprensión de los temas medioambientales facilitará una acción más eficaz de la Comunidad y sus Estados miembros en la protección del medio ambiente. El objetivo de dicha acción debe ser el garantizar a los ciudadanos el derecho a un medio ambiente limpio y sano, especialmente en lo relativo a:

- La calidad del aire.
- Los ríos, los lagos, las aguas costeras y marinas.
- La calidad de los alimentos y del agua potable.
- La protección contra el ruido.
- La protección contra la contaminación y la erosión del suelo y contra la desertización.
- La conservación de los hábitats, la fauna, la flora, el medio rural y otros elementos del patrimonio natural.
- El carácter agradable de las zonas residenciales.

DECLARACION SOBRE EL ANTISEMITISMO, EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

El Consejo Europeo expresa su honda repulsa ante las recientes manifestaciones de antisemitismo, racismo y xenofobia, y particularmente ante las expresiones de antisemitismo con actos de profanación perpetrados contra los muertos, calculados para causar a los vivos la mayor inquietud. Ello es tanto más inquietante cuanto que tales abominaciones habían de lograr alguna aceptación precisamente en el momento que conmemoramos el final de la Segunda Guerra Mundial.

El Consejo Europeo deplora todas las manifestaciones de este tipo de fenómenos. Conviene en que para combatirlos, cuando quiera que aparezcan y en cualquier lugar en que lo hagan, deben adoptarse medidas enérgicas. Los Estados miembros determinarán en qué medida han de aplicar con eficacia su legislación nacional para hacer frente a los mismos.

El Consejo Europeo ha tomado nota del hecho de que estos problemas no se limitan a los Estados miembros de la Comunidad. En tiempos recientes también se han producido atropellos comparables en otros lugares de Europa.

El Consejo Europeo recuerda también la Declaración de las Instituciones de la Comunidad y de los Estados miembros contra el racismo y la xenofobia de 11 de junio de 1986. Considera que el respeto de la dignidad de la persona humana y la eliminación de las manifestaciones de discriminación son de primordial importancia. Tales manifestaciones, incluidas las expresiones de prejuicios contra inmigrantes extranjeros, son inaceptables. El Consejo Europeo destaca la positiva contribución que los trabajadores de países terceros han aportado y siguen aportando al desarrollo de la Comunidad en su conjunto.

ROMA, 14 y 15 DE DICIEMBRE DE 1990

LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS

El Consejo Europeo ha tomado nota del informe sobre la inmigración y pide al Consejo de Asuntos Generales y a la Comisión que examinen las medidas y acciones más apropiadas sobre asistencia a los países de emigración, condiciones de entrada y ayuda a la inserción social, habida cuenta, en particular, de la necesidad de una política armonizada sobre derecho de asilo.

LUCHA CONTRA LA DROGA Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

El Consejo Europeo recuerda la considerable importancia del fortalecimiento sistemático y permanente de la acción de la Comunidad y de sus Estados miembros en lo relativo a la lucha contra la droga y la delincuencia organizada.

Solicita a los órganos responsables que velen por la rápida ejecución del programa elaborado por el CELAD, en particular en lo que respecta al objetivo de reducción de la demanda de droga. Solicita al Consejo que llegue a un acuerdo en su sesión del próximo 17 de diciembre sobre el blanqueo de capitales y desea que se tome una decisión rápida sobre el principio de un centro europeo de observación de la droga.

LUXEMBURGO, 28 y 29 DE JUNIO DE 1991

LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS

El Consejo Europeo constata con satisfacción que se dará un paso muy importante hacia la

creación de un espacio sin fronteras con arreglo a lo dispuesto en el Tratado, en que las personas circulen libremente, en fechas muy próximas, en cuanto se llegue a un acuerdo completo sobre el Convenio entre los Estados miembros sobre el cruce de las fronteras exteriores.

El Consejo Europeo pide al Grupo *ad hoc* "Inmigración" que emprenda sin demora la ultimación de las medidas necesarias para la aplicación efectiva de este Convenio, con el fin de que puedan adoptarse lo antes posible tras su entrada en vigor. El Consejo Europeo encarga igualmente al Grupo *ad hoc* "Inmigración" que inicie los trabajos relativos a un Convenio sobre la protección de las personas en lo relativo al tratamiento informatizado de los datos de carácter personal. Los trabajos sobre este Convenio deberán estar terminados, a más tardar, el 30 de junio de 1992.

DROGA

El Consejo Europeo ha tomado nota del primer informe del Comité competente (el CELAD) sobre la aplicación del Programa europeo de lucha contra la droga. Ha hecho especial hincapié en la importancia de la legislación comunitaria sobre blanqueo de capitales adoptada recientemente.

Aprueba el principio de la creación de un centro europeo de observación de las drogas, aunque aún deben debatirse las modalidades efectivas de su realización, por ejemplo su dimensión, su estructura institucional y su organización informática.

El Consejo Europeo destaca la utilidad de que la acción de la Comunidad se lleve a cabo en estrecha cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el control internacional de la droga (PNUCID).

LUCHA CONTRA EL TRAFICO INTERNACIONAL DE DROGAS Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Compromiso, en el marco del Tratado, en favor de crear en su integridad una oficina central europea de policía criminal ("Europol") competente en dichos ámbitos, a más tardar, el 31 de diciembre de 1993. Fijación por el Consejo, por unanimidad, de las modalidades. A este respecto, desarrollo progresivo de las tareas de Europol: en primer lugar, creación de una estación de enlace para el intercambio de información y de experiencias (de aquí al 31 de diciembre de 1992), luego, en una segunda fase, atribución de competencias para actuar también en el seno de los Estados miembros.

Derecho de presentar propuestas tanto por parte de la Comisión como de cada Estado miembro.

LUCHA CONTRA EL TRAFICO INTERNACIONAL DE DROGA Y LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

Se presentará al respecto un informe de los ministros competentes al Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991. Irá acompañado de propuestas concretas con vistas a la creación de "Europol" y la adopción de medidas preparatorias y transitorias adecuadas.

BIRMINGHAM, 16 DE OCTUBRE DE 1992

LIBRE CIRCULACION DE PERSONAS, INMIGRACION Y ASILO

El Consejo Europeo ha tomado nota del informe elaborado por el Grupo de Coordinadores "Libre circulación de personas" y ha aprobado las recomendaciones que figuran en el mismo.

El Consejo Europeo ha lamentado que todavía no haya sido posible resolver el último problema que impide la firma del Convenio de los Estados miembros de las Comunidades Europeas sobre el cruce de las fronteras exteriores. El Consejo Europeo ha invitado a la Presidencia a que, junto con los dos Estados miembros interesados, busque activamente una solución a este problema.

EUROPOL

El Consejo Europeo ha señalado su acuerdo sobre la creación de una Oficina Europea de Policía (Europol) cuya misión en una primera etapa consistirá en organizar a escala de los doce Estados miembros de la Comunidad el intercambio de información en materia de estupefacientes. El Consejo Europeo ha encargado a los Ministros TREVI, que, en colaboración con la Comisión, adopten las medidas que permitan la rápida estructuración de Europol.

DROGA

Ha invitado a las Instituciones de la Comunidad Europea a que realicen todos los esfuerzos necesarios para que el acto por el que se cree el Observatorio europeo de las drogas pueda adoptarse antes del 30 de junio de 1992.

En el marco de la mayor información posible sobre los problemas de la droga, el Consejo Europeo ha apoyado la organización durante el segundo semestre de 1992 de una Semana Europea en favor de la prevención del consumo de drogas.

DELINCUENCIA SOBRE EL RACISMO Y LA XENOFOBIA

El Consejo Europeo observa con preocupación que las manifestaciones de racismo y xenofobia aumentan constantemente en Europa, tanto en los Estados miembros de la Comunidad como en otros lugares.

El Consejo Europeo recuerda la Declaración del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, de 11 de junio de 1986, sobre el racismo y la xenofobia y, recordando su Declaración de Dublín, de 26 de junio de 1990, expresa su aversión frente a los sentimientos y manifestaciones racistas. Resultan inaceptables dichas manifestaciones, incluidas las muestras de prejuicios y violencia contra los inmigrantes extranjeros y la explotación de éstos.

EDIMBURGO, 11 y 12 DE DICIEMBRE DE 1992

JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR

El Consejo Europeo ha tomado nota de los trabajos del Grupo de Coordinadores sobre cuestiones de justicia y asuntos de interior, ámbitos que constituyen uno de los pilares del Tratado de la Unión Europea. Ha pedido al Grupo que vele porque se presenten planes detallados de desarrollo de los sistemas de comunicación y otras disposiciones.

El Consejo Europeo ha manifestado su satisfacción por los progresos realizados por los ministros responsables en materia de inmigración con respecto al programa sobre inmigración y asilo, y en particular por el acuerdo de principio, alcanzado en su reunión de Londres, relativo a las Resoluciones sobre solicitudes de asilo manifiestamente infundadas y sobre terceros países de acogida.

POLITICA MIGRATORIA

Profundamente preocupado por el aumento de episodios de intolerancia, que ha condenado energicamente, el Consejo Europeo ha subrayado que en la Europa actual no hay lugar para el racismo y la xenofobia y ha reiterado su oposición a tales actitudes con renovado vigor.

El Consejo Europeo ha destacado la importancia de proteger a todos los inmigrantes de ataques racistas y de arbitrar las medidas adecuadas para integrar a los inmigrantes legales. Ha expresado su profundo pesar por las agresiones contra inmigrantes extranjeros. Ha deplorado el hecho de que, precisamente en un momento en que están desapareciendo las divisiones en Europa, la tendencia general

hacia una mayor unidad de nuestro continente se vea desfigurada por tales actos. Está convencido de la necesidad de adoptar medidas vigorosas y eficaces en toda Europa para combatir este fenómeno, tanto mediante la educación como mediante la legislación.

Los Estados miembros de las Comunidades Europeas se han comprometido nuevamente a cumplir plenamente sus obligaciones con arreglo al Convenio Europeo de 1950 sobre la protección de los derechos humanos, la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y el Protocolo de Nueva York de 1967.

El Consejo Europeo ha manifestado ser consciente de las particulares presiones originadas por amplios movimientos de personas que huyen del conflicto de la antigua Yugoslavia, habida cuenta especialmente de las duras condiciones invernales.

Ha tomado nota de las presiones resultantes de los movimientos migratorios que experimentan los Estados miembros, cuestión que preocupa sobremanera a los Estados miembros y que probablemente seguirá planteándose en la próxima década.

Ha reconocido que la inmigración incontrolada podría ser desestabilizadora y que es preciso que no haga más difícil la integración de nacionales de terceros países que residen legalmente en los Estados miembros.

Ha tomado nota de que, de acuerdo con la opinión del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, se debería alentar a las personas desplazadas a permanecer en las zonas seguras que estén más cerca de sus hogares, y que la ayuda y la asistencia deberían ir encaminadas a proporcionar a dichas personas la confianza y los medios necesarios para ello, sin perjuicio de admitirlas temporalmente también en el territorio de Estados miembros en casos de especial necesidad.

Ha acogido con satisfacción los avances efectuados por los ministros encargados de las cuestiones de inmigración en el marco del programa de trabajo aprobado en el Consejo Europeo de Maastricht y, en particular, la adopción de recomendaciones sobre expulsión, de resoluciones relativas a solicitudes de asilo manifiestamente infundadas y a terceros países de acogida, y de conclusiones sobre países en los que no existe, en general, riesgo grave de persecución. Reconoció la importancia de tales medidas para evitar el abuso del derecho de asilo, con vistas a salvaguardar el principio mismo de ese derecho.

Seguirá fomentando la liberalización del comercio y la cooperación económica con los países de emigración, estimulando con ello el desarrollo económico e incrementando la prosperidad en dichos países, y reduciendo así los motivos económicos de la emigración.

Con el mismo fin, garantizarán que un importe adecuado de ayuda para el desarrollo se emplee de forma eficaz para fomentar un desarrollo social y económico sostenible, en particular para contribuir a crear puestos de trabajo y a mitigar la pobreza en los países de origen, con lo cual aumentarán su contribución a largo plazo para reducir la presión migratoria.

Redoblarán sus esfuerzos comunes para luchar contra la inmigración ilegal.

Si ha lugar, procurará celebrar acuerdos bilaterales o multilaterales con países de origen o tránsito para asegurar que los inmigrantes ilegales puedan ser devueltos a sus países de origen, haciendo extensiva así la cooperación en este ámbito a otros Estados sobre la base de las buenas relaciones entre vecinos.

COPENHAGUE, 21 y 22 DE JUNIO DE 1993

El Consejo Europeo recordó sus anteriores declaraciones sobre el racismo y la xenofobia y decidió intensificar los esfuerzos para identificar y erradicar las causas. El Consejo Europeo prometió que los Estados miembros realizarán los mayores esfuerzos para proteger a los inmigrantes, refugiados y otras personas contra expresiones y manifestaciones de racismo e intolerancia.

BRUSELAS, 10 y 11 DE DICIEMBRE DE 1993

El Acuerdo se refiere a los siguientes ámbitos:

- La inmediata entrada en funcionamiento de la Unidad de drogas de "Europol" y la ultimación del Convenio de Europol antes de octubre de 1994. Se prestará especial atención en este contexto a las disposiciones relativas a la protección de datos.
- La aplicación de una estrategia global de lucha contra la droga, que incluya medidas eficaces contra el blanqueo de los beneficios ilícitos y la cooperación con terceros países comprometidos en la lucha contra los productores de drogas ilícitas y el comercio internacional de las mismas. En este contexto, el Consejo estudiará la posibilidad de prorrogar las preferencias arancelarias existentes concedidas a los países andinos.

- La elaboración de una lista común de los terceros países cuyos nacionales deberán contar con un visado.
- El fortalecimiento de la cooperación judicial, en particular sobre extradición y actuaciones contra la delincuencia internacional organizada.
- La explotación de las posibilidades ofrecidas por una mejor coordinación entre las políticas del ámbito de la justicia y de los asuntos de interior y de la política exterior y de seguridad común, en particular en lo que se refiere a la readmisión de los inmigrantes ilegales por parte de los terceros países.

El Consejo Europeo destaca que el plan de acción no es más que una primera etapa y confía en que, ahora que ya ha entrado en vigor el Tratado de la Unión Europea, el Consejo progrese rápidamente mediante realizaciones concretas, en particular en la lucha contra el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, con el fin de responder a las esperanzas de nuestra sociedad y nuestros ciudadanos. Invita al Consejo (Justicia y Asuntos de Interior) a que elabore un informe anual, por vez primera a finales de 1994, sobre dichas realizaciones.

CORFU, 24 y 25 DE JUNIO DE 1994

COOPERACION EN MATERIA DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR

Desarrollar una estrategia general a escala de la Unión destinada a combatir los actos de violencia racista y xenófoba.

El Consejo Europeo subraya en general la importancia del trabajo dentro del marco de la cooperación en temas de justicia y asuntos de interior para atajar las amenazas planteadas por la delincuencia organizada (incluido terrorismo) y las drogas. Invita al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior a completar su trabajo de preparación de un Convenio por el que se crea Europol a principios de octubre y conviene en que habría de ampliar el ámbito de competencias de Europol para incluir la delincuencia organizada como su próxima prioridad. El Consejo Europeo invita a la Presidencia alemana a celebrar una Conferencia con los Estados Europeos Central y Oriental sobre la droga y la delincuencia organizada. El Consejo Europeo pide al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior que llegue a un acuerdo sobre cómo atajar los aspectos criminales del fraude y que le informe en su reunión de Essen en diciembre.

CANNES, 26 y 27 DE JUNIO DE 1995

CUESTIONES DE INTERIOR

El Consejo Europeo toma nota con satisfacción del acuerdo sobre el Convenio por el que se crea EUROPOL, instrumento significativo de la cooperación entre los Estados y cuyo objetivo es fortalecer la seguridad de los ciudadanos. Recomienda a los Estados miembros que hagan todo lo posible para que dicho Convenio pueda adoptarse formalmente y aplicarse a la mayor brevedad, tras la ratificación por parte de los Parlamentos nacionales. El Consejo Europeo acuerda resolver la cuestión de la competencia que se atribuirá eventualmente al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas a más tardar en su sesión de junio de 1996.

El Consejo Europeo acoge favorablemente el acuerdo logrado sobre el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (SID), elemento importante para la mejora del funcionamiento del sistema aduanero común, así como los avances sobre el Convenio sobre el Sistema de Información Europeo (SIE).

El Consejo Europeo acoge favorablemente la celebración del Convenio sobre la extradición simplificada y toma nota de los importantes avances realizados, en particular en materia de visado, para asegurar la libre circulación de las personas en el interior de la Unión. Invita al Consejo a que concluya en julio sus trabajos con el objetivo de favorecer una mejor integración de los nacionales de terceros países en situación regular.

El Consejo Europeo aprueba los trabajos relativos al plan de acción de la Unión Europea en materia de lucha contra la droga (1995-1999) y las directrices adoptadas sobre el programa "prevención de la toxicomania". Hace un llamamiento a los Estados miembros para que aúnen sus esfuerzos y recomienda que se vigile la aplicación concreta de la estrategia de reducción de la oferta y de lucha contra el tráfico, así como de cooperación internacional. El Consejo Europeo encarga a un grupo de expertos de los Estados miembros que presenten, para su reunión de Madrid, un informe de análisis acompañado de propuestas sobre este conjunto de cuestiones.

CONFERENCIA EUROMEDITERRANEA DE BARCELONA. POSICION DE LA UNION EUROPEA

Los países de la Unión Europea y sus socios del Mediterráneo deben actuar más de manera conjunta, a fin de que la cuenca mediterránea

llegue a ser, en mayor grado que en la actualidad, una zona de intercambios y de diálogo que garantice la paz, la estabilidad y el bienestar de quienes viven en sus riberas.

De conformidad con las orientaciones ya definidas por el Consejo Europeo de Lisboa (junio de 1992), Corfú (junio de 1994) y Essen (diciembre de 1994), la Unión Europea está decidida a definir un esquema duradero de relaciones con los países de la cuenca mediterránea, dentro de un espíritu de asociación. Una política de cooperación ambiciosa en el Sur constituye el complemento de la política de apertura al Este y confiere a la acción exterior de la Unión Europea su coherencia geopolítica.

La Conferencia ministerial euromediterránea que se celebrará en Barcelona los días 27 y 28 de noviembre de 1995 constituirá una ocasión sin precedentes para que los países de la Unión Europea y sus socios del Mediterráneo occidental y oriental definan conjuntamente sus relaciones futuras.

Ante esta perspectiva, la Unión Europea tiene como objetivo, en sus relaciones con dichos países, el de garantizar la estabilidad y la prosperidad en el Mediterráneo. A tal efecto, la Unión Europea está dispuesta a apoyar a dichos países en sus esfuerzos porque la región se vaya convirtiendo progresivamente en una zona de paz, estabilidad, prosperidad y cooperación y con tal fin está dispuesta a establecer una asociación euromediterránea. Esto exige un diálogo político, un desarrollo económico y social sostenible y equilibrado, la lucha contra la pobreza y la necesidad de una mejor comprensión entre las culturas a través del refuerzo de la dimensión humana en los intercambios.

MEDIO AMBIENTE

Con el objeto de invertir la actual tendencia hacia una degradación del medio ambiente de la región, los socios se comprometerían a continuar y a reforzar los esfuerzos que ya están en curso. En este contexto, los socios confirmarían su adhesión a los objetivos y a las estructuras establecidas en el marco del convenio de Barcelona y del PAM para volver a dinamizar sus esfuerzos en la región. La eficacia y la visibilidad de su acción en este ámbito deberían incrementarse. Como complemento de dichos esfuerzos, convendría además establecer un programa de acciones prioritarias a corto y medio plazo, concentrar los apoyos financieros esencialmente en dichas acciones y prever el mecanismo de seguimiento de su ejecución, en particular un diálogo periódico.

El programa debería centrarse en particular en los problemas del agua, de los residuos, la contaminación atmosférica y la protección del suelo, de las costas y del mar Mediterráneo, de la flora, la fauna y la conservación del patrimonio natural, de los paisajes y emplazamientos y la prevención de los incendios forestales así como en la observación de la tierra. Se completaría, de cara a un futuro más lejano, con actividades de formación y educación, de creación de redes y de compilación de datos medioambientales.

Las Partes también acordarían adoptar y aplicar lo antes posible las medidas legislativas y reglamentarias que resultasen necesarias, en particular de carácter preventivo, y normas de niveles elevados.

MIGRACIONES

Los socios acordarían la necesidad de multiplicar sus esfuerzos para reducir las presiones migratorias. A tal efecto convendrían en:

- Determinar las causas principales de las presiones migratorias y sus regiones de origen.
- Promover programas de ayuda a la creación de empleo y de formación profesional para detener la fuga de mano de obra, en particular las más cualificadas.
- Promover la participación de los inmigrantes residentes legalmente en la Unión en el desarrollo económico de sus países de origen, en particular recurriendo a la transferencia de ingresos.

Se comprometerían a intercambiar pareceres sobre las condiciones de vida de los migrantes y de los expatriados instalados legalmente en sus respectivos territorios.

TRAFICO DE ESTUPEFACIENTES

Los socios convendrían en la necesidad de un planteamiento coordinado contra el tráfico de drogas. Subrayarían la necesidad de una cooperación estrecha tanto a nivel policial como a nivel aduanero, centrada en las medidas siguientes, entre otras:

- Intercambio de información sobre el tráfico de drogas.
- Erradicación de los cultivos.
- Sensibilización de los servicios aduaneros a las técnicas de detección de los fletes que pueden contener estupefacientes.

- Operaciones de controles concertados, efectivos y eficaces, de tráfico marítimo en el marco de los convenios internacionales pertinentes.
- Refuerzo del arsenal judicial de represión del tráfico de estupefacientes y observancia de los compromisos internacionales.
- Cooperación e intercambio de informaciones entre servicios competentes para luchar contra:
 - El desvío de los precursores químicos de los estupefacientes.
 - El blanqueo de capitales.

TERRORISMO

Los socios reconocerían la importancia que reviste la prevención y lucha conjunta contra el terrorismo. A tal efecto, convendría reforzar la cooperación para luchar de forma más eficaz contra esta amenaza. Dicha cooperación podría centrarse, concretamente, en:

- La intensificación de los intercambios de información.
- La mejora de la formación de los servicios encargados de prevenir y combatir el terrorismo.
- La determinación de los distintos componentes de este fenómeno (organización, financiación, etc.).

DELINCUENCIA INTERNACIONAL

Los socios reconocerían la conveniencia de prevenir y luchar más eficazmente y de forma conjunta contra la delincuencia internacional en consonancia con el grado de desarrollo de su asociación.

Acordarían organizar una estrecha cooperación administrativa, policial y aduanera, y proceder a una adaptación de los textos legislativos y reglamentarios nacionales con miras a luchar contra las distintas formas de delincuencia en la zona euromediterránea.

COOPERACION JUDICIAL

Convendría desarrollar la necesaria cooperación judicial para luchar eficazmente contra el tráfico de estupefacientes y las distintas formas de delincuencia internacional, en particular las mencionadas anteriormente; ello supondría una mejora de los procedimientos de extradición, disposiciones en materia de comisiones rogatorias internacionales así como el intercambio de magistrados y de información.

LUCHA CONTRA LA CORRUPCION

Los socios convendrían en elaborar un programa de acción contra la corrupción, a la vista de la importancia, la actualidad y el alcance internacional de este fenómeno.

Contemplarían potenciar los medios de detección y de investigación para poder luchar de forma más eficaz contra la corrupción.

Es evidente cómo de año en año los compromisos de cooperación son mayores, abarcando aspectos comprometidos, donde la libre circulación de personas, mercancías y capitales, al medio ambiente, las presiones migratorias, la lucha contra la droga y el terrorismo.

A los intentos de seguridad exterior preceden quizá o al menos marchan en paralelo las cuestiones de seguridad interior. Ello apunta al corazón político de Europa.

CONCLUSIONES FINALES

De todo lo anterior puede entenderse que los grandes problemas policiales son sufridos en común y al igual que en el resto de los aspectos del Tratado de la Unión Europea hay que armonizar soluciones. Dicha armonización pasa por lograr una eficaz cooperación policial interior como premisa para tener un engarce eficaz con las organizaciones de los demás países y que no podrá lograrse con un modelo policial complejo que resulte caro e inoperante.

Los problemas más delicados de resolver son los que se enfrentan al terrorismo y a las bandas mafiosas, que requieren Cuerpos con fuerte adiestramiento militar y un estatuto que permita aguantar períodos críticos sin desmoralización.

A estos fines los modelos latinos son baratos, sencillos y eficaces, fruto de la racionalización administrativa napoleónica, que a mi modo de ver mejora las estructuras de los anglosajones, caras y descoordinadas.

Los Cuerpos policiales deben elevar su nivel de profesionalización e integrar en sus esquemas las conclusiones de los agentes intelectuales, sociales, judiciales, militares y las altas tecnologías dado el volumen de recursos y modernidad de la organización y medios de la delincuencia organizada.

Las actuaciones en el extranjero de Cuerpos como la Guardia Civil, en el marco de Naciones Unidas (MINUSAL, MINIGUA), y en el de la UEO (EMBARGO EN EL DANUBIO, SEGURIDAD DE EMBAJADAS, INTEGRACION UNPROFOR, etc.) hacen que los Cuerpos de naturaleza militar sean la solución ideal como transición entre las Fuerzas Armadas y las organizaciones

civiles, puesto que conservan la aptitud para los conflictos de baja intensidad y la labor policial de manera excelente.

Finalmente resaltar, que las estructuras policiales deben caminar a largo plazo hacia la

simplificación y la integración, diferenciando claramente las misiones y la aptitud de las Unidades, pero racionalizando su administración y su instrucción.

Deseemos que esto no sea una utopía.

LA SEGURIDAD PUBLICA DE ESPAÑA EN EL CONTEXTO SUPRANACIONAL

**RAFAEL GARCIA HERRANZ
JUAN RAMOS HERRAIZ**

Tenientes Coronales de la Guardia Civil
Licenciados en Derecho

INTRODUCCION

El acelerado proceso de cambio que viven las sociedades del mundo occidental les ha llevado a la creación de espacios comunes de actuación y a la adopción de políticas uniformes en los más variados campos, entre los que se halla la seguridad.

Esta circunstancia, unida al hecho de que la delincuencia ha experimentado en los últimos tiempos una incesante movilidad, sin que las fronteras hayan representado barreras difíciles de superar, ha llevado a los diversos países a estrechar lazos y diseñar y crear mecanismos de intercambio de información que permitan dar una respuesta adecuada a esa lacra societaria.

Al estudio de dichos mecanismos se dedica este artículo; uno de ellos, la INTERPOL, es de espectro mundial y de su estructura forma parte el Cuerpo Nacional de Policía, sin que la Guardia Civil pueda acceder directamente al banco de datos que contiene esa Organización.

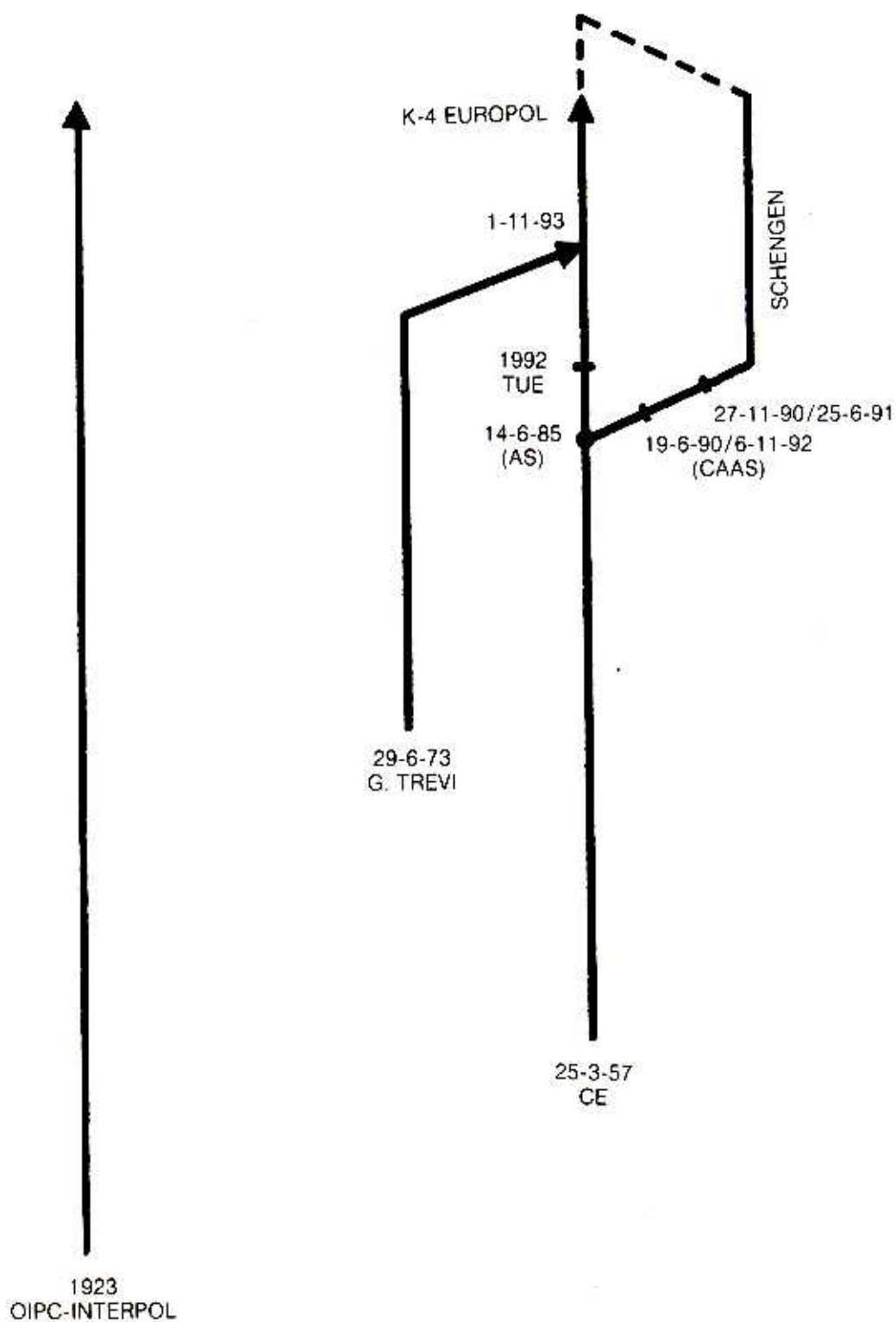
Los demás Organismos se circunscriben al ámbito europeo; es el caso de la EUROPOL, surgida en el marco de la Comunidad Europea y de la que forman parte todos los países que la integran y de Schengen, constituido por los países de la CE que querían una vía rápida en la supresión de controles aduaneros y policiales en las fronteras interiores del espacio común, frente a las reticencias de aquellos países que por carecer de fronteras comunes (Reino Unido e Irlanda) o por tener que adoptar medidas especiales con países con los que ha mantenido relaciones armoniosas, cual es el caso de Dinamarca con los países nórdicos, deseaban una vía lenta en la supresión de los controles

interiores y el traslado de las formalidades aduaneras a las fronteras exteriores del espacio común europeo.

Junto a estos Organismos actualmente existentes no podemos dejar de referirnos a los

Grupos TREVI, hoy desaparecidos pero que jugaron un importante papel en las relaciones inter-Cuerpos policiales europeos y cuyos trabajos marcaron, sin ningún género de dudas, el devenir de estas relaciones.

ESQUEMA POLICIAL EUROPEO



OIPC-INTERPOL

1. Generalidades

La Organización Internacional de Policía Criminal es el organismo interpolicial más antiguo de los actualmente existentes y, por otro lado, a juzgar por sus resultados, es también, sin ningún género de dudas, el más importante.

La OIPC-INTERPOL ha venido ofreciendo importantes servicios a las policías judiciales de los países adheridos que, en el momento actual, son la mayor parte de los del mundo, concretamente 175 (octubre 1995). Sin embargo, sus posibilidades de cooperación quedan limitadas por la variedad de legislaciones, tanto en materia de derecho penal sustantivo como procesal-penal, existente entre los países que se hallan integrados, las que INTERPOL debe respetar. Ello impide establecer una doctrina universalmente válida para todos los Estados, y, por otra parte, dentro de la órbita de INTERPOL es difícil, por no decir imposible, el intercambio de cometidos operativos de policía judicial, hasta el extremo que al miembro de policía judicial en misión oficial en el extranjero no se le otorgan más poderes que los de un simple particular, ya que, aunque se le pueda autorizar a estar presente en alguna investigación, no puede participar activamente en las mismas ni proceder a detención alguna.

2. Fines

La OIPC tiende a:

- Ejecutar y promover, lo más ampliamente posible, la mutua asistencia entre todas las Autoridades de Policía Criminal, dentro de los límites de las leyes vigentes en los diferentes países y en armonía con el espíritu de la "Declaración Universal de Derechos Humanos".
- Establecer y desarrollar las instituciones destinadas a contribuir, de manera eficaz, a la prevención y supresión de la delincuencia de carácter común.

Esta asistencia internacional es llevada a cabo por el citado Organismo, desde su sede central de Lyon y desde las capitales sede de las Oficinas Centrales Nacionales, mediante el facilitamiento de información sobre:

- Personas buscadas o sospechosas.
- Personas sobre las que se desea conocer, en un plano internacional, información complementaria sobre las mismas (hipo-

téticas requisitorias de detención, modus operandi...).

- Personas de interés internacional sospechosas de cometer delitos en un tiempo próximo.

Es más, en un futuro próximo y de forma progresiva se ha previsto la incorporación al sistema informalizado de fotografías de personas, huellas dactilares e, incluso, las fotografías de las obras de arte y objetos de valor robados.

3. Organización

3.1. Asamblea General

Se celebra anualmente y a ella asisten las delegaciones de los Estados miembros, actuando como presidente de la delegación el Jefe de la Oficina Central Nacional, cuya presencia es preceptiva.

En las reuniones de la Asamblea se delibera sobre temas de interés general que afecten a la cooperación policial internacional, medidas a adoptar en la lucha contra la delincuencia, finanzas de la Organización y designación de las personas responsables del funcionamiento de la misma.

3.2. Comité Ejecutivo

Esta compuesto por un presidente, tres vicepresidentes y nueve vocales.

El artículo 22 del Estatuto le concede atribuciones propias y cuida de que se lleven a cabo las decisiones tomadas en la Asamblea General.

El presidente es elegido por cuatro años y los demás por un período de tres años. La reelección inmediata para estos cargos está prohibida, a fin de permitir dar paso a representantes de otros países.

En 1964 se tomó la decisión de que los cargos del Comité Ejecutivo se repartieran por continentes: tres para el africano, tres para el americano, tres para el asiático y cuatro para el europeo. Al mismo tiempo se estipuló que el presidente y los tres vicepresidentes debían pertenecer a continentes distintos.

3.3. Secretaría General

3.3.1. Status

Es el órgano más importante de la Organización, auténtico estado mayor, encargado de coordinar el funcionamiento de toda la OIPC.

No depende de Gobierno alguno y su finalidad es la de trabajar para la comunidad internacional a la que sirve.

Está dirigida por un secretario general elegido por la Asamblea General por un período de cinco años. Su cargo es reelegible y actúa bajo la supervisión del Comité Ejecutivo.

3.3.2. Cometidos

Vienen enunciados en el artículo 26 del Estatuto, siendo los siguientes:

- a) Aplicar las decisiones de la Asamblea General y del Comité Ejecutivo.
- b) Actuar como centro internacional de la lucha contra la delincuencia de derecho común.
- c) Actuar como centro técnico y de información.
- d) Tener a su cargo la administración general de la Organización.
- e) Mantener el enlace con las autoridades nacionales e internacionales, tramitando las cuestiones de investigaciones criminales por conducto de las Oficinas Centrales Nacionales.
- f) Preparar y editar cuantas publicaciones se consideren de interés.
- g) Organizar y ejecutar los trabajos de secretaría en las reuniones de la Asamblea General, del Comité Ejecutivo y, cuando las haya, de todos los demás órganos de la Organización.
- h) Preparar un plan de trabajo para el año siguiente, que presentará al examen y aprobación del Comité Ejecutivo y de la Asamblea General.
- i) Mantener en todo lo posible un contacto directo y constante con el presidente de la Organización.

3.3.3. Estructura

La Secretaría General se estructura en "Divisiones", siendo éstas:

- 1.ª Administración General. Su función primordial es la de suministrar a las otras Divisiones los medios para llevar a cabo su cometido, para lo que dispone, entre otros medios, de los recursos proporcionados por los Estados miembros.
- 2.ª Coordinación internacional de los asuntos criminales. Su misión fundamental consiste en estudiar los asuntos criminales internacionales, bien a petición de las Policías de los países miembros o por su propia iniciativa.
- 3.ª Estudios. Se encarga de la elaboración de informes y estudios relativos a las cuestiones jurídicas y técnicas relacionadas con la Policía, así como de preparar las reuniones destinadas a favorecer el intercambio de ideas.

Hasta 1980 existió una cuarta División, dedicada a la Revista Internacional de Policía Criminal, que tenía la responsabilidad de editar la revista del mismo nombre. A partir de esta fecha quedó encuadrada en la tercera División.

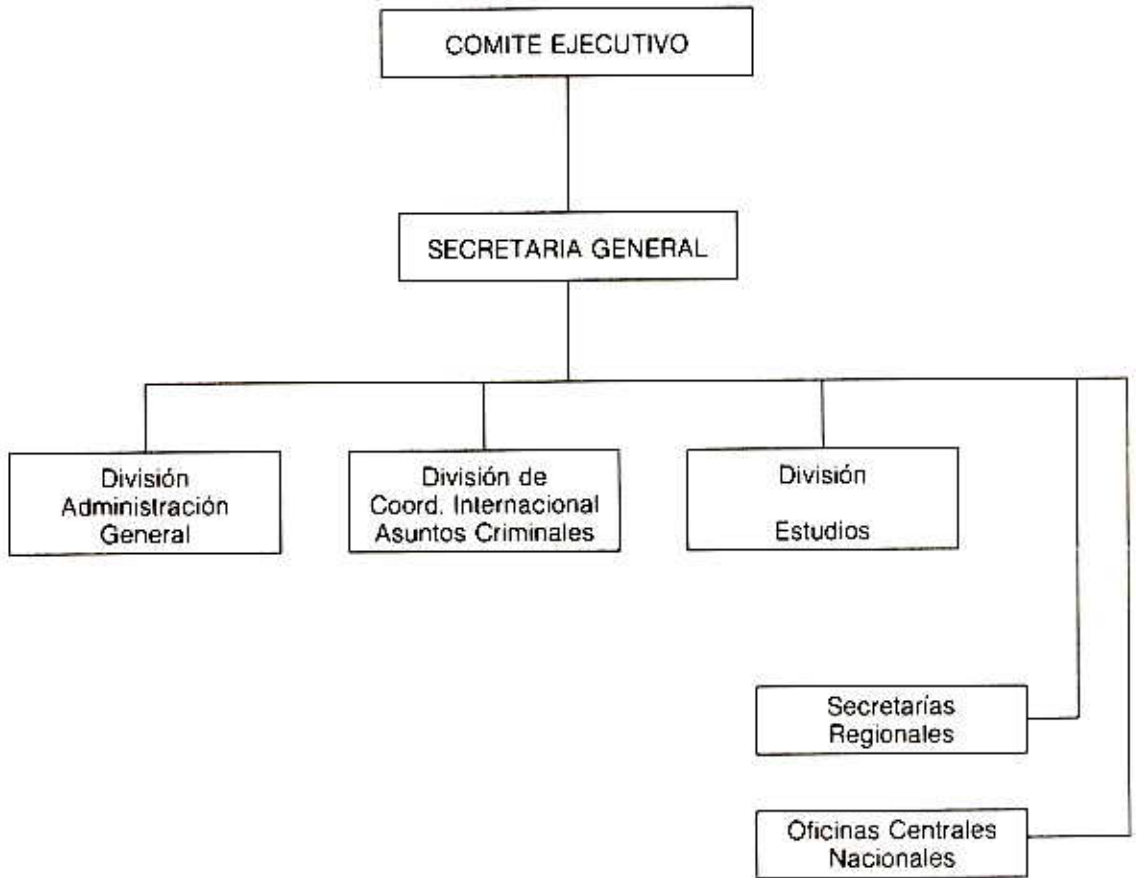
3.4. Secretarías Regionales

Hasta ahora la única existente es la europea, constituida el año 1986. Depende de la Secretaría General y tiene como cometidos los de esta Secretaría aplicados al ámbito europeo.

3.5. Oficinas Centrales Nacionales

Hay una en cada país miembro para apoyo de la Oficina Internacional de Policía Criminal y auxilio de las demás Oficinas Centrales Nacionales.

OIPC-INTERPOL



EVOLUCION DE INTERPOL

Año	Lugar	Actividad	Observaciones
1916	Mónaco	Se celebra una reunión con la idea de crear una Organización de Cooperación Internacional en materia judicial.	Auspiciada y organizada por Alberto I de Mónaco.
1920	Nueva York	Reunión de Jefes de Policía. Se acuerda la necesidad de una colaboración entre las Policías de los principales países para facilitar documentos e informaciones.	
1923	Viena	Se celebra el Primer Congreso Internacional de Policías, con asistencia de los Jefes de Policía de siete países y representantes de otros veinte. Se decidió la creación de la Comisión Internacional de Policía Criminal (CIPC) de carácter permanente para la cooperación policial, con intercambios constantes de información sobre delincuentes internacionales. Sede: Viena.	A iniciativa del Jefe de la Policía de Viena.
1926-1930			Crisis económica en USA y caída de la bolsa de Nueva York con graves repercusiones en Europa. Norteamericanos dejan de invertir en Europa, retiran fondos y originan una crisis económica en Europa, el paro aumenta y con ello la criminalidad. Austria fue ocupada y perdió su independencia.
1938		Se transfiere la sede de la CIPC a Berlín, donde quedan depositados los archivos.	
1939		Alemania pretende que la Asamblea General se celebre en Berlín (nueva sede); la reunión no tiene lugar y la CIPC prácticamente deja de existir, paralizándose las relaciones policiales internacionales.	
1945		Los archivos de la CIPC fueron destruidos por el ejército ruso, al entrar en Berlín, salvo los que pudo salvar el miembro de la Policía Judicial alemana Carlos Zindel que entregó en Stuttgart a los aliados.	
1946	Bruselas	Se reconstituyó la CIPC, se adoptó un nuevo Estatuto y se transfirió la sede a París. A partir de entonces se celebra cada año la reunión de la Asamblea General.	Asisten representantes de 17 países.

Año	Lugar	Actividad	Observaciones
1949	Berna	18 Reunión AG. Se crean y asumen los símbolos (emblema y bandera) de la Organización.	<u>Emblema:</u> Espada en vertical: Acción de la Policía. Balanza: justicia. Globo terráqueo: Actividad desarrollada en lo universal. Ramos de olivo: Actúa con fin de paz social. <u>Bandera:</u> Color azul y blanco: Los usados por la mayoría de Organizaciones Internacionales. Cuatro rayos: Rapidez acción por radiocomunicaciones.
1950			35 miembros.
1955			50 miembros, estando representados los cinco continentes.
1956	Viena	25 AG. Se modifican el Estatuto y el Reglamento General y la CIPC pasa a convertirse en la OIPC-INTERPOL.	El Estatuto fue sometido a examen de los Ministros de Asuntos Exteriores de los 50 Estados miembros sin que ningún país denunciase sus cláusulas.
1962		Se inició la celebración de Conferencias Regionales por continentes para estudiar la problemática de la delincuencia en su región.	No tienen periodicidad fija o regular.
1965			95 países.
1967	Kioto	36 AG. Se modifica el artículo 58 del Reglamento. Además del inglés y francés se adopta el castellano como lengua de trabajo de los servicios permanentes de la Organización. 40 AG. Se aprueba acuerdo de cooperación con ECOSOC.	Se llega a los 100 países aliados.
1971	Ottawa		Sobre intercambios de información y documentación, consultas, cooperación técnica y presencia de observadores en reuniones.
1973		Cincuentenario. Se modifica el emblema (actual).	
1975	Buenos Aires	44 AG. Se incorpora el árabe como idioma de trabajo.	
1976		La sede de la Organización sufrió un grave atentado, con destrucción del laboratorio fotográfico.	
1980			Se dispone de 3.338.846 fichas nominativas de personas, 179.256 fichas dactiloscópicas y 7.140 fichas fotográficas de delincuentes internacionales altamente especializados. Son 133 los países miembros.
1994			164 países miembros.
1995			175 países miembros.

RED RADIOTELEGRAFICA DE INTERPOL

Año	Acción	Observaciones
1923		Los responsables de la CIPC consideraron necesaria la creación de una red radiotelegráfica autónoma.
1927	La Conferencia Mundial de Radioelectricidad (Washington) concede una banda de frecuencia para uso de servicios internacionales de Policía.	
1929	Tiene lugar el primer contacto entre los cinco países europeos agrupados alrededor de una emisora central.	El sistema de transmisión utilizado es el morse por: Su menor coste y simplicidad de instalaciones. La superación de problemas lingüísticos y ventajas de explotación ya que la emisión de una estación puede ser captada simultáneamente por otros países.
1949	Se aprueba el Reglamento de las Radiocomunicaciones de Policía para regular el funcionamiento de la red Radio "Interpol".	
1954	Las emisoras nacionales se agrupan por zonas geográficas en torno a una emisora regional y éstas a su vez conectan con la emisora central. (Pompone, 1954... San Martín d'Abbat, 1969.)	
1966	Entra en funcionamiento la estación de Belgrado.	Permite que todos los países europeos miembros (salvo Grecia) dispongan de enlace directo o indirecto con la red radiotelegráfica.
1979	Se aprueba un nuevo Reglamento de Radiocomunicaciones Internacionales de Policía.	La necesidad venía impuesta a tenor de los nuevos medios de transmisión existentes (vr.gr. radiotelegrafía a impresión directa y la fototelegrafía) y las reglas de utilización de las mismas.
1995		Las estaciones de radio están distribuidas en 7 zonas geográficas: 1 a 3, Europa; 4, América del Sur; 5, África; 6, América del Norte; 7, Asia y Oceanía.

GRUPOS TREVI

1. Generalidades

Se trata de una serie de grupos, hoy desaparecidos, que desempeñaron un importante papel en las relaciones entre los Cuerpos policiales europeos en diversos campos, pero sobre todo en la lucha contra la droga y el terrorismo.

El nombre con el que se les conocía dimanaba del lugar en el que tuvo lugar su impulso fundacional, el palacio TREVI DE ROMA y, concretamente, en la reunión allí celebrada los días 1 y 2 de diciembre de 1975 por los Ministros de Justicia e Interior de los Estados integrantes, en aquella fecha, del Consejo Europeo.

La constitución formal, con la firma del acta fundacional, tendría lugar más tarde, el 29 de junio de 1976, en Luxemburgo, durante la 1.ª Conferencia de los mencionados Ministros de Justicia e Interior.

Inicialmente formaron parte de estos grupos Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, y en el momento de su desaparición los integraban los doce Estados miembros de la CE, siendo de significar que España y Portugal entraron en la Organización como observadores el 27 de marzo de 1979 y pasaron a ser miembros de pleno derecho a partir de la fecha de ingreso de ambos en la CEE (1986).

Los Grupos TREVI actuaron a nivel intergubernamental, fuera de las competencias de las Instituciones europeas que, en consecuencia, no podían emitir juicios de valor sobre sus actividades. La presidencia de TREVI era la misma que la del Consejo de Ministros de la CEE y el Estado que ostentaba la Presidencia facilitaba a TREVI la Secretaría que, por tanto, cada 6 meses se trasladaba de una capital a otra.

Estos Grupos desaparecieron el 1 de noviembre de 1993 al entrar en vigor el Tratado de la Unión Europea, el popularmente conocido como Tratado de Maastricht, y con él la red TREVI se integró en su Tercer Pilar, referente a las políticas policial y judicial comunes.

2. Organización

La red se estructuraba en:

- Conferencias de Ministros de Interior/Justicia encargados de adoptar acuerdos.
- Comisión de Altos Funcionarios, a la que se encomendaba el análisis de los trabajos de los Grupos, la selección de sus con-

clusiones y su elevación a la Conferencia de Ministros.

— Grupos TREVI, siendo éstos:

- Grupos TREVI I: Terrorismo.
- TREVI II: Cooperación policial (formativa, operativa y técnica).
- TREVI III: Droga y criminalidad organizada a nivel internacional.
- TREVI 92: Coordinación de actividades de Grupos TREVI con vistas a la problemática específica que se derive de la entrada en vigor del "Acta Unica" y concretamente de la supresión de fronteras intracomunitarias.

3. Objetivos

En un principio se establecieron como tales:

- Combatir el terrorismo, a través de ayudas recíprocas e intercambio de informaciones sobre actos y planes terroristas.
- Intercambio de experiencias técnicas en las parcelas de actividad de las respectivas competencias ministeriales.
- Intercambio de funcionarios de policía y de aspectos formativos de éstos.
- Cooperación policial frente a ataques contra la aviación civil y en materia de protección y seguridad de poblaciones civiles (instalaciones y transportes nucleares, lucha contra catástrofes nacionales; incendios, etc.).

Posteriormente se fueron abrogando nuevas competencias y así se extendió el ámbito funcional a combatir el narcotráfico y la criminalidad organizada y a la cooperación técnica y en temas formativos.

Dichos objetivos se cubrieron a través del intercambio de informaciones, experiencias y actuaciones en muy diversos campos, entre otros:

- Tráfico ilegal de armas y explosivos.
- Secuestro de aeronaves.
- Lista de organizaciones terroristas europeas y árabes.
- Información sobre terrorismo de extrema derecha e izquierda.
- Intercambio de estrategias en la lucha contra el terrorismo.
- Información sobre conexiones entre terrorismo-crimen organizado y terrorismo-violencia de motivación política.
- Informaciones sobre reinserción y cumplimiento de penas de terroristas.

- Intercambio informativo sobre tráfico de estupefacientes (rutas, organizaciones, modus operandi...).
- Experiencias en el tratamiento de asaltos a mano armada, secuestros y rescates.
- Información sobre "extranjeros indeseables".
- Tratamiento sobre manifestaciones y alteraciones del orden público, con intercambio de información sobre sus agentes provocadores.
- Intercambio de técnicas formativas policiales.
- Información sobre metodologías y técnicas policiales.
- Establecimiento de estrategias comunes de lucha contra las formas más graves de delincuencia internacional organizada (blanqueo de dinero, trata de blancas, tráfico de armas, tráfico de estupefacientes...).

CE-EUROPOL

ANTECEDENTES

En 1957 se firma en Roma el Tratado de creación de la Comunidad Económica Europea, con la pretensión de establecer un espacio común europeo en el que quedasen garantizados, entre otros aspectos, además de los de tipo económico-fiscal, los concernientes a la libre circulación de personas, con supresión de las restricciones a los desplazamientos entre los Estados miembros.

A este respecto, en el artículo 3.º del Tratado se afirmaba textualmente que "la acción de la Comunidad supone en las condiciones y según el ritmo previsto en el presente Tratado... la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de personas...".

Posteriormente, el Acta Unica Europea, firmada el 28 de febrero de 1986, reformó sustancialmente el Tratado de la CEE y dio una mayor profundidad a la noción de la libre circulación de personas.

Por su artículo 13 se introducía un nuevo artículo en el Tratado de Roma, el 8A, del siguiente tenor: "el mercado interior implicará un espacio sin fronteras, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales esté garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado".

En consecuencia, el Acta instaba a la creación de un espacio europeo sin fronteras interiores en el que quedasen garantizados esos cuatro movimientos (personas, capitales, servicios

y mercancías) y precisaba que dichos objetivos debían ser alcanzados antes del 31 de diciembre de 1992.

Al mismo tiempo, para compensar los riesgos que conllevaba la inexistencia de controles en las fronteras internas, establecía la adopción de una serie de medidas, cuyo denominador común era la mayor cooperación entre los Estados. Tales medidas, en esencia, se referían a la cooperación judicial en materia penal y extradición, la cooperación en materias de inmigración, por medio de una política común de visados y de admisión de extranjeros, el intercambio de información a través de un Sistema Europeo de Información (EIS) por medios automatizados y por medios convencionales, la cooperación en los controles y vigilancia de las fronteras exteriores, y el intercambio de funcionarios de enlace y cursos de formación comunes.

Sin embargo, y pese a lo acordado en el Acta de la Unión Europea, los objetivos, una vez cumplida la fecha límite, no se alcanzaron. La supresión de fronteras físicas demostró ser uno de los temas más delicados del mercado único y de las cuatro libertades mencionadas en el artículo 8A del Tratado Constitucional de la CEE, como necesarias para la consecución del mercado interior, es probablemente la libre circulación de las personas aquella en la que se ha avanzado con más lentitud, lo que ha propiciado que en repetidas ocasiones la Comisión se haya dirigido al Consejo y al Parlamento Europeo exponiendo la necesidad de acelerar los trabajos para la abolición de los controles a las personas en las fronteras intracomunitarias, sin que esa libertad de ir y venir pueda implicar una merma de la seguridad pública.

Ese mismo año (1986), a iniciativa del Reino Unido se aprobó la creación del Grupo "ad hoc" sobre Inmigración. Este Grupo, integrado por altos funcionarios pertenecientes a diversos Ministerios, cuya presidencia corresponde semestralmente al Estado que ostenta la presidencia de la Comunidad y en cuyo Consejo de Ministros se cuenta con una Secretaría Permanente, se marcó también como objetivo el de forzar un sistema que, sin abrir la vía a los abusos, facilitase la libre circulación de personas en el marco comunitario y terminara por abolir las formalidades en la frontera a los ciudadanos de la Comunidad Europea.

Fruto de los trabajos de este Grupo fue la elaboración de un Convenio, firmado en Dublín el 15 de junio de 1990 por los Estados miembros de la Comunidad, a excepción de Dinamarca; la finalidad del Convenio era la de fijar los

criterios por los que debían regirse las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros y la de determinar qué Estado miembro debía examinar dichas solicitudes. Este Convenio representó un hito en la temática de la circulación de personas y, en esencia, vino a constituir el primer instrumento jurídico de la puesta en práctica del mercado interior en esa materia, superando, de este modo, las meras declaraciones teóricas imperantes hasta entonces.

El Grupo "ad hoc" inició más tarde el estudio de otro proyecto de Convenio sobre los controles a llevar a cabo en las fronteras interiores de los Estados miembros, si bien los avances en este campo presentaron serias dificultades en lo concerniente a una política común de visados, dificultades que aún no han sido superadas.

A finales de 1988 y primer semestre de 1989 se iba a dar un nuevo impulso en el tema de la circulación de personas. En efecto, en diciembre de 1988, el Consejo Europeo, reunido en Rodas, recomendaba que se coordinasen las acciones emprendidas, a la vez que instaba a los Estados miembros a que intensificasen los esfuerzos en los campos en los que los progresos no habían sido todo lo rápidos que se esperaban, entre los que se encontraba la libre circulación de personas.

Al objeto de materializar esa recomendación y por lo que concierne a la libre circulación de personas, el Consejo solicitó a cada Estado miembro que designase un Coordinador, formándose de este modo un "Grupo de Coordinadores" que se institucionalizó, como tal, durante la presidencia española en el primer semestre de 1989.

Fruto de las reuniones durante este semestre fue el Documento de Palma, así denominado por haber sido adoptado en la reunión de Palma de Mallorca y que fue aprobado por el Consejo Europeo en Madrid. El Documento se refería a dos tareas principales encomendadas al Grupo de Coordinadores, a saber: Coordinar, estimular y desbloquear el conjunto de los trabajos intergubernamentales y comunitarios en el ámbito de la libre circulación de personas y elaborar un informe sobre la libre circulación de personas y la consecución de un espacio sin fronteras interiores, en el que se indicasen los foros competentes en esta materia, así como las medidas que debían adoptarse y su calendario de aplicación.

Desde la aprobación del Documento de Palma, el Grupo de Coordinadores llevó a cabo una labor encomiable que quedó reflejada en el hecho de asegurar que los doce Estados miembros cumplieren todos los requisitos ne-

cesarios para que se respetasen los plazos en lo que concierne a la remoción de los obstáculos que impedían la realización de una "Europa sin fronteras".

Es de significar que a diferencia de otros grupos que, a distintos niveles, trabajaban en la temática de la libre circulación de personas, este Organismo fue establecido por decisión del Consejo Europeo y ejerció sus actividades en el marco de las Comunidades Europeas.

Por último, en 1992 se aprobó el Tratado de la Unión Europea, más conocido como Tratado de Maastricht, en honor a la ciudad en que se firmó, y en él la materia de la libre circulación de personas experimentó un nuevo relanzamiento, con la creación del Comité K.4, al que se encomendó llevar a buen término las disposiciones de dicho Tratado.

COMITE K.4

1. Origen

Hay que situarlo en las disposiciones del Tratado de la Unión Europea (TUE) y más concretamente en el Título VI "Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de Justicia y de los asuntos de Interior" que entró en vigor el 1.º de noviembre de 1993.

Es de significar que su nomenclatura dimana de ese título VI, ya que en su artículo K.4 se dispone la creación de un Comité de Coordinación que, además de su función coordinadora, tiene como cometidos los de formular dictámenes al Consejo Europeo, bien a petición de éste o por propia iniciativa, y contribuir a la preparación de los trabajos del Consejo en las materias a que se refiere el artículo K.1 del TUE.

2. Estructura

El TUE no se refiere a ella, ya que sólo habla de la existencia del Comité de Coordinación (K.4). La orgánica de este tercer pilar de TUE se estableció el 10 de enero de 1994, en la reunión de los Ministros de Justicia e Interior de los 12 países miembros, y posteriormente se modificó en la reunión de dichos Ministros del 7 de julio de 1994.

En la cúspide se halla el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de los Estados miembros de la Comunidad Europea.

De él dependen: El Comité de Representantes Permanentes (COREPER II), órgano integrado por altos funcionarios de los Estados miembros con los cometidos de seguir puntualmente el grado de aplicación de las decisiones del Consejo

de Ministros y apoyar a éste en cuantos asuntos le sean encomendados.

El Comité K.4, encargado de coordinar las tareas de los diversos Comités de trabajo, está integrado por altos funcionarios de los países miembros. Por parte de España forman parte de él funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores, y ello debido a las diferencias que, al respecto, mantuvieron los representantes policiales (Guardia Civil y Policía) acerca del Cuerpo policial que debía capitalizar la representación en el Comité.

El tercer pilar cuenta con un Grupo Horizontal Informático, al que, con el carácter de interdisciplinar, se le encomienda el tratamiento informático de datos. Depende directamente del Comité K.4.

También, con dependencia de este Comité, se hallan los Comités Directores, de los que al primero se le asigna la temática de Inmigración y Asilo, al segundo la cooperación en materia de policía y aduanas y al tercero la cooperación en asuntos de Justicia.

De los Comités Directores (en su primera estructura denominados Grupos Directivos) dependen los diversos Grupos de Trabajo y de éstos los Subgrupos, así:

Dependientes del Comité Director I hay los siguientes Grupos:

- Migraciones.
- Asilo, con los subgrupos CIREA (Centro de Información, Reflexión e Intercambio sobre el Asilo) y EURODAC (Comisión Europea de Asilo).
- Visados.
- Fronteras Exteriores con el subgrupo CIREFI (Centro de Información, Reflexión e Intercambio sobre Fronteras Exteriores e Inmigración).
- Falsificación de documentos.

Del Comité Director II, el estrictamente policial, se hallan los Grupos de:

- Terrorismo.
- Cooperación en materia policial, tanto operativa como técnica.
- Drogas y Criminalidad organizada.
- Cooperación aduanera.
- EUROPOL.

Del Comité Director III dependen los Grupos siguientes:

- Extradición.
- Criminalidad organizada internacional.
- Derecho penal - Derecho comunitario.

- Derecho familiar y sucesorio.
- Simplificación de los procedimientos de transmisión de actos entre Estados miembro.

3. Funciones

Vienen enunciadas en el artículo K.1 del TUE; de él se desprende que para la realización de los fines de la UE se le encomienda la coordinación de:

- La política de asilo.
- Las normas por las que se rige el cruce de personas por las fronteras exteriores de los Estados miembro y la práctica de controles sobre esas personas.
- La política de inmigración relativa a nacionales de terceros Estados acerca de las condiciones de acceso y circulación de los mismos por el territorio de los Estados miembros, estancia, acceso al empleo y reagrupamiento familiar, así como la lucha contra la inmigración, estancia y trabajo irregulares de los mismos.
- La lucha contra la toxicomanía.
- La lucha contra las defraudaciones a escala internacional.
- La cooperación judicial en materias penal y civil.
- La cooperación aduanera.
- La cooperación policial para la prevención y lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional.

4. Europol

4.1. Generalidades

Contrariamente a lo que pudiera pensarse, se trata de una Oficina Europea de Policía para el intercambio de informaciones de interés policial entre los Estados miembros, a la que le da carta de naturaleza el artículo K.1.9 del TUE.

En la actualidad, en la Oficina, que tiene su sede en La Haya, sólo se ha organizado la Unidad de Inteligencia, en la que España tiene destacados dos oficiales de enlace.

Son muchas las discrepancias que mantienen los Estados miembros sobre esta oficina, que está llamada a cumplir un papel esencial en la lucha contra la delincuencia internacional, de un modo conjunto y coordinado.

En la reunión de los Ministros de Interior y/o Justicia de 31 de noviembre de 1994 surgieron dificultades que, ineludiblemente, llevarán a

una demora en la puesta en marcha de EUROPOL ya que España, con el apoyo de Francia, exigió que se incluyese la lucha contra el terrorismo entre las competencias de dicha Oficina, a lo que se opuso el Reino Unido, argumentando que en su país es el Ejército el encargado de combatir esa criminalidad y no la Policía, con lo que cuanto se retirara a esa materia debe quedar fuera de los cometidos de la cooperación policial.

Por otro lado, hay también discrepancias entre Alemania y Francia en lo concerniente a la estructura y funciones de la Oficina, ya que este último Estado es partidario de limitar su funcionalidad a la existencia de un banco de datos en el que los oficiales de enlace destacados por cada Estado miembro tengan acceso, mientras que Alemania pretende dar más contenido a la misma, al objeto de que pueda convertirse en el embrión de un futuro Cuerpo Europeo de Policía.

4.2. Génesis

Ante las perspectivas abiertas por el Acta Única Europea y sus exigencias de la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y personas, en el espacio común europeo, se puso de manifiesto la imperiosa necesidad de caminar hacia la institucionalización de unidades comunes de coordinación policial.

Esta necesidad fue planteada por los representantes gubernamentales de los diversos países, en los distintos foros europeos, si bien hay un punto de inflexión que puede considerarse clave en el devenir futuro de los órganos coordinadores en el ámbito comunitario y este punto viene dado por la reunión celebrada en Luxemburgo entre los Jefes de Gobierno de los países miembros, los días 28 y 29 de junio de 1991. En ella, el Canciller alemán KHOL lanzó la idea de la conveniencia de crear una Oficina Central Europea de Policía Criminal, la que, podría denominarse EUROPOL, y asumida tal proposición, se solicitó que los ministros competentes realizasen las pertinentes observaciones para llevarla a cabo.

En el Anexo I de las Actas, donde se reflejan los acuerdos tomados por aquel Consejo, en su apartado 1.38 referente a la lucha contra el tráfico internacional de drogas y la delincuencia organizada, se menciona la siguiente iniciativa:

"Compromiso, en el marco del Tratado, en favor de crear en su integridad una Oficina Central Europea de Policía Criminal («EUROPOL») competente en dicho ámbito,

a más tardar, el 31 de diciembre de 1993. Fijación por el Consejo, por unanimidad, de las pertinentes medidas a este respecto, para el desarrollo progresivo de las tareas de Europol: en primer lugar, creación de una estación de enlace para el intercambio de información y de experiencias (de aquí al 31 de diciembre de 1992); luego, en una segunda fase, atribución de competencias para actuar también en el seno de los Estados miembros. Derecho de presentar propuestas tanto por parte de la Comisión como de cada Estado miembro."

Seguendo las directrices de los Ministros de Interior, encargados por el Consejo Europeo de perfilar el proyecto "Europol", se constituyó un Grupo de Trabajo específico "ad hoc" TREVI el cual redactó un documento que, en octubre de 1991, elevó a la Comisión de Altos Funcionarios y ésta, poco después, lo cursó a la correspondiente "Conferencia de Ministros" que la asumió y presentó en diciembre de ese mismo año en la cumbre de Maastricht.

Según este documento, como objetivo de EUROPOL se establecía el del intercambio y la coordinación de informaciones, así como la realización de la correspondiente interpretación de los datos ("inteligencia") en torno a la criminalidad más descollante (terrorismo, tráfico ilegal de estupefacientes, crimen organizado) tuviere o no su origen en Europa, pero, en todo caso, afectando a más de uno de los países miembros.

El desarrollo posterior de "Europol" debía ser objeto de examen, en su momento, por parte de los Estados miembros, sin descartar las posibilidades de actividades operativas conjuntas, en un próximo futuro, por parte de Brigadas policiales mixtas de carácter plurinacional.

4.3. Europol desde la óptica del Grupo de Trabajo "ad hoc" Trevi

Este Grupo elaboró un documento en el que se definían la estructura, fases y calendario de actuaciones para poner en marcha el órgano coordinador denominado EUROPOL. De él se deduce que EUROPOL debía ser un organismo centralizado europeo, correspondiendo su control organizativo a los Ministros de Interior y de Justicia de los países miembros, su personal debería ser facilitado por los países miembros y en lo concerniente a su funcionalidad tendría que operar sobre las unidades o servicios nacionales de "inteligencia criminal", creados previamente en cada país.

Como primer hito para llevar a cabo las recomendaciones del Consejo Europeo, expuestas en Luxemburgo, se planteaba la creación de una "Unidad Policial Europea" sobre materia de estupefacientes, y dicha Unidad, denominada "Unidad Antidrogas Europol (EDU)", debía estar revestida de las mismas competencias que tenía la "European Drugs Intelligence Unit" (EDIU), proyecto que ya había sido puesto en marcha, en virtud de una decisión de los "Ministros-Trevi" adoptada en Dublín. Dicha Unidad no debía estar orientada a actuar como servicio operativo, sino como instrumento coordinador de informaciones e indicios concernientes al tráfico ilegal de drogas y a las organizaciones implicadas en actividades de blanqueo de capitales, y ello siempre que afectase a varios o más países europeos, de los que por lo menos dos fueren miembros de la Comunidad.

En este sentido, en el informe del Grupo de Trabajo "ad hoc" —Trevi— sobre el desarrollo de Europol, elevado a la "Comisión de Altos Funcionarios", se manifestaba que: "La experiencia obtenida de los trabajos de creación de la Unidad Europea de Inteligencia para los Asuntos («Affaires») de la droga debe iluminar el trabajo minucioso y necesario para el nacimiento de una organización como EUROPOL. Pero para ello será preciso determinar las necesidades de personal, los datos a incorporar y las disposiciones precisas para protegerlos, su emplazamiento, su financiación y la normativa para la gestión y el control de la organización, así como las responsabilidades de EUROPOL frente a los Estados miembros. Además, para la creación de EUROPOL ha de tenerse en cuenta la necesidad de mantener conexiones con otros organismos, sobre todo con INTERPOL, con la que EUROPOL deberá tener relaciones de trabajo muy estrechas para evitar repetición de esfuerzos, y con próximas organizaciones de la CEE, como el EIS o como el Observatorio".

Según este estudio, una vez puesta en marcha la Unidad EDU, ya en una segunda fase, EUROPOL debía extender su campo actuarial a otras parcelas seleccionadas previamente, y la experiencia acumulada podría ser aplicada a otros campos de criminalidad, acordados por los Estados miembros.

Con respecto a esta segunda etapa, el "Escrito de Acompañamiento" que remitieron los Altos Funcionarios al Consejo de Ministros de Justicia e Interior con el envío de los trabajos sobre Europol hacía especial hincapié en que: "La ampliación de Europol, desde la Unidad de Estupefacientes a otros campos de la criminalidad, exige que cada Estado miembro ins-

titucionalice, con antelación, una organización nacional adecuada y competente en los mismos espacios delictivos en los que ha de moverse la Europol desarrollada. Esta base y esta participación constante de cada Estado serán decisivas para el éxito de tal Institución".

En pro de lograr estos objetivos se estableció un apretado calendario, y así, en lo concerniente al año 1992, se debían:

- Fijar el programa de trabajo para la creación de la Unidad Europol de lucha contra la droga (EDU).
- Constituir un equipo de trabajo encargado de la creación de esa Unidad.
- Informar a los "Ministros de Trevi" sobre el estado de la preparación de la Unidad precedente y sobre los procedimientos relativos a los futuros trabajos en torno a Europol.
- Individualizar los criterios que permitieran fijar los tipos de crimen a perseguir por Europol.
- Crear de manera efectiva la Unidad de referencia (EDU).
- Intercambiar informaciones sobre la cobertura y los métodos de actuación de las unidades nacionales de Inteligencia criminal y acuerdo sobre la creación de tales unidades en todos los Estados miembros.
- Acordar el resto de espacios de criminalidad que debían ser cubiertos por Europol.
- Fijar los criterios que deberían informar la estructura y organización de Europol.

Para el año 1993:

- Crear las unidades nacionales de Inteligencia criminal en todos los Estados miembros.
- Llegar a un consenso sobre la base legal de la existencia y funcionamiento de Europol.

4.4. *Europol en el Consejo Europeo de Maastricht*

Los Ministros de Interior de Trevi presentaron en el Consejo Europeo de Maastricht, en diciembre de 1991, los postulados fundamentales sobre Europol, recogidos en los documentos elaborados por los Grupos y Subgrupos "ad hoc" TREVI. Dichos postulados versaban, entre otras cuestiones, sobre los precedentes históricos más próximos en torno a Europol, el contexto sociopolítico y económico en que surgió el proyecto, y los objetivos, el desarrollo progresivo y actividades futuras de EUROPOL.

El Consejo de Ministros, en su mayor parte, asumió las tesis del estudio del Grupo específico y las incluyó en el Título VI del documento que recoge los acuerdos de dicha Cumbre, bajo el epígrafe "Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior", en uno de cuyos artículos, el K.1, se decía que: "A los efectos de la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común, entre otros ámbitos, los siguientes:

"La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluyéndose a escala de la Unión un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL)." (K.1.9) Incluso los doce Estados miembros, tras la Cumbre de referencia, realizaron la siguiente "Declaración" sobre Cooperación policial:

"Los Estados miembros reiteran su acuerdo sobre los objetivos en que se basan las propuestas formuladas por la Delegación alemana en la reunión del Consejo Europeo de Luxemburgo de los días 28 y 29 de junio de 1991, al programa de trabajo y a los plazos estipulados en el informe elaborado a petición del Consejo Europeo de Luxemburgo, y están dispuestos a considerar la adopción de medidas concretas en los ámbitos propuestos por dicha Delegación en lo relativo a las siguientes tareas de intercambio de información y de experiencias:

- Asistencia a las autoridades nacionales encargadas de la persecución penal y de la seguridad, en particular en materia de coordinación de las diligencias e investigaciones.
- Creación de bancos de datos.
- Evaluación y gestión centralizadas de la información con miras a establecer un balance de la situación y a determinar los diferentes planteamientos en materia de diligencias.
- Recopilación y gestión de datos relativos a los planteamientos nacionales en materia de prevención, a fin de transmitirlos a los Estados miembros y de perfilar estrategias preventivas a escala europea.
- Medidas relacionadas con la formación permanente, investigación, departamentos de registros criminales y cuestiones forenses.

- Los Estados miembros convienen en estudiar, a más tardar durante 1994 y basándose en un informe, la necesidad de ampliar el ámbito de dicha cooperación."

Puede decirse, en consecuencia, que en la Cumbre de Maastricht se aceptaron los principios básicos presentados sobre EUROPOL e, incluso, en algunos aspectos, sus previsiones fueron superadas, pero sin embargo estas buenas intenciones no se han visto respaldadas por la realidad, con demoras, a veces injustificadas, y con un caminar lento y plagado de obstáculos.

4.5. Conclusión

La puesta en marcha de EUROPOL se considera totalmente necesaria, a la vista de las situaciones generadas con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, ya que muchos van a ser los aspectos que requerirán respuestas comunes o medidas cortadas con el mismo patrón y, entre otras, se traen a colación las concernientes a inmigración, cruces de fronteras exteriores de los Estados miembros y asilo.

En esta tesitura es de aplaudir la voluntad de los Estados que integran la Comunidad Europea de crear mecanismos permanentes que posibiliten la adecuada cooperación policial en un plano comunitario, basados inicialmente en el intercambio de informaciones elaboradas, interpretadas, valoradas y difundidas colectivamente y, con el propósito de ampliar esa cooperación en un futuro próximo, actividades policiales conjuntas para hacer frente a la criminalidad organizada que incida, al menos, en dos o más países comunitarios.

La bondad de esta iniciativa aún es mayor al no cortapisar la hipotética pertenencia a otros organismos supranacionales del acervo policial y sin obstaculizar la posibilidad de suscribir pactos bilaterales o multilaterales con otros países sobre temas policiales de interés común.

Sin embargo, muchos son los escollos que irán surgiendo y algunas deficiencias ya se dejan notar; ello va a precisar la adopción de medidas correctoras si no se quiere empañar el éxito final del intento, y, en este sentido, no deben olvidarse los excesivos recelos por parte de algunos países a la hora de recortar, en pro del bien común comunitario, algunos espacios de su soberanía nacional.

Una de las críticas constructivas que puede hacerse es la de las escasas referencias que se hacen en el Tratado a la interrelación entre el poder judicial y las Instituciones policiales, lo que se considera de todo punto esencial para

el logro de una adecuada eficacia en la lucha contra la criminalidad.

Junto a ello se precisa también, como dice Bueno Arús, una armonización de legislaciones penales, tipificando de forma semejante los hechos más comúnmente cometidos por las bandas o grupos de delincuentes, así como los que sirven para facilitar o encubrir a este tipo de autores, tales como el blanqueo de dinero sucio, su posesión y utilización.

Por último, hay un aspecto, en parte preocu-

pante, y es el de la equiparación de las funciones aduaneras a las policiales, con las lecturas que de ello puedan derivarse desde los puntos de vista funcional y orgánico; la razón de ello está en que al Comité Director II, bajo la vitola de ser el encargado de coordinar los Grupos de Trabajo encargados de materias estrictamente policiales, se le ha encomendado también la cooperación en los asuntos de aduanas que, en mi opinión, debieran ser diferenciadas y objeto de tratamiento por otro Comité Director.

CEE

Fecha	Acción	Países
18 abril 1951 (Paris)	Creación de la CECA.	Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.
Junio 1955	Acuerdo de creación de un Mercado Común Económico.	Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.
25 marzo 1957 (Roma)	Creación de la CEE y CEEA (Euratom).	Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.
1973	Anexión.	Reino Unido, Irlanda y Dinamarca.
1981	Anexión.	Grecia.
26 junio 1984 (Fontainebleau)	Deseo de dotar a la CEE de una nueva dimensión más próxima al ciudadano.	
1985	Se aprueba el Acta Unica Europea, que se firma al año siguiente.	Los diez anteriores.
1986	Anexión.	España y Portugal.
1989 (Palma de Mallorca)	Se crea el Grupo de Coordinadores.	
1992 (Maastricht)	Se firma el Tratado de la Unión Europea (TUE).	Los doce.
1995	Anexión.	Austria, Suecia y Finlandia.

EUROPOL

TRATADO DE LA UNION EUROPEA

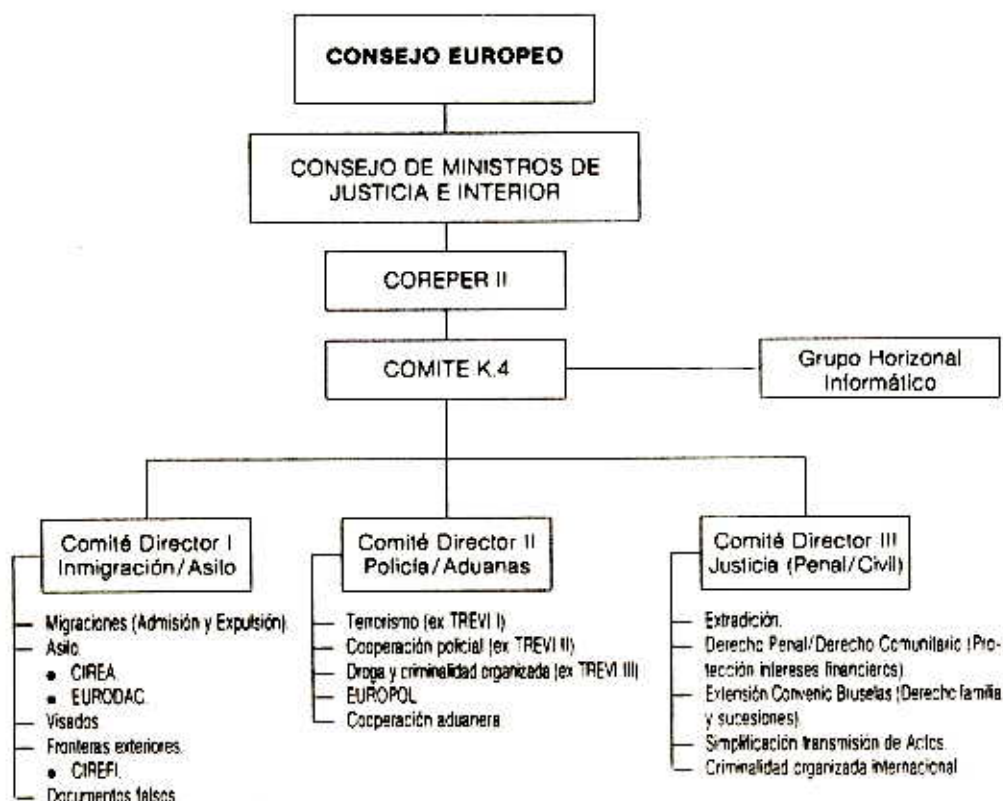
(T. de Maastricht)

Título	Denominación	Artículos	Contenido
I	Disposiciones comunes.	A-F	Constitución UE —Objetivos—. Elementos constitutivos.
II	Primer pilar (Comunitario clásico).	G	Modifica el Tratado de Roma y el Acta Unica e incorpora las nuevas políticas y la Unión Económica y Monetaria.
III	—	H	Modificaciones al Tratado de la CECA.
IV	—	I	Modificaciones al Tratado de la CEEA-EURATOM.
V	Segundo pilar.	J	Regula las cuestiones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común.
VI	Tercer pilar.	K	Cooperación en los ámbitos de Justicia e Interior.
VII	Disposiciones finales.	L-S	Regula el procedimiento de revisión (único), nuevas adhesiones, derogaciones, entrada en vigor.

TERCER PILAR DE LA UNION EUROPEA

10 de enero de 1994
(revisado 7-7-94)

TRATADO DE MAASTRICHT (en vigor desde 1-11-93)



SCHENGEN

Fecha	Acción	Países
1960	Supresión de fronteras comunes entre países del Benelux.	Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.
Julio 1984 (Sarrebrück)	Supresión de controles fronterizos.	Alemania y Francia
14 junio 1985 (Schengen)	Acuerdo Schengen de supresión de controles en fronteras comunes.	Los cinco anteriores.
19 junio 1990	Firma Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.	Los cinco anteriores.
27 noviembre 1990	Anexión.	Italia.
25 junio 1991	Anexión.	España y Portugal.
6 noviembre 1992	Anexión.	Grecia.
27 junio 1994	Adquisición status de observador.	Austria.

BIBLIOGRAFIA

HERRERO HERRERO, César. "Relaciones policiales europeas: LA EUROPOL". Conferencia impartida en AEGG, Madrid, 1992.

LUENGO, Luis. Conferencia "La colaboración policial en el marco del Acuerdo de Schengen". Jornadas sobre la Unión Europea; Madrid, noviembre, 1994.

MONJE PRADO, José Bernardo. "El Tratado de Maastricht". Revista "Policía Española", 1993.

NORMATIVA COMUNITARIA:

- Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 25 de marzo de 1957.
- Tratado y Acta de Adhesión de España a la CEE de 12 de junio de 1985.

- Acta Única Europea de 28 de febrero de 1986.
- Actas del Consejo Europeo de Rodas, diciembre, 1988.
- Documento de Palma de Mallorca, noviembre, 1989.
- Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992.
- Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985.

EL PAIS. Diarios de 11 de junio, 22 de noviembre y 1 de diciembre de 1994.

PROYECTO SCHENGEN-ESPAÑA de 18 de octubre de 1991.

SAN AGAPITO RAMOS, Florencio. "El proyecto Schengen". Informe de 30 de mayo de 1994.

SOLANS, Miguel. "EUROPOL contra el mercado único de la delincuencia". Diario "El País" de 17 de octubre de 1991.

VILLEGAS MARTINEZ, Josefa. "El Acuerdo de Schengen y la libre circulación de personas en la CEE". Boletín de Documentación del Ministerio del Interior, 1993.

SCHENGEN, EUROPOL Y LA COLABORACION POLICIAL INTERNACIONAL: Un desafío para la democracia

Prof. Dr. L. VAN OTRIVE
Universidad Católica de Leuven (BELGICA)

INTRODUCCION

A modo de introducción, es necesario en primer lugar clarificar el enfoque del discurso, para describir después el contexto de la colaboración internacional, toda vez que la misma no se realiza en un marco cerrado. En efecto, los diferentes elementos de ese contexto influyen de manera evidente sobre la naturaleza misma de la colaboración. En las conclusiones recordaremos un cierto número de puntos neurálgicos relativos a la colaboración policial internacional.

1. La policía en tanto que institución y no como función

En función de la categoría de problemas a los que la policía está confrontada, surge una zona de contacto entre las actividades sobre el terreno de la policía regular y el campo de acción de otras instancias no policiales. En este estudio nos hemos ocupado principalmente de la *policía en tanto que institución y no en cuanto función*. La pretensión de este análisis se refiere a los servicios de policía regular y no a los cuerpos de funcionarios que tienen competencias policiales o a los servicios de información.

Sin embargo, a pesar de la distinción en los objetivos iniciales, desarrollada a partir de las diferencias ideológicas o no, nosotros no podemos pasar de la tendencia a la simbiosis: en prácticamente todos los Estados occidentales

observamos una tendencia creciente a la asociación, al lado de los servicios oficiales de policía regular, de los servicios especiales de investigación (por ejemplo: aduaneros), los servicios de policía privada, la seguridad del Estado, etc., a la búsqueda y más particularmente al intercambio de informaciones. A pesar de la tensión indubitable que se produce, principalmente con la delimitación de tareas y la forma de actuar ante temas conflictivos, debemos tener en cuenta esa difuminación en la delimitación competencial, así como los acuerdos de colaboración entre ellos. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

2. Toma en consideración del punto de vista del ciudadano

En lo que concierne a las notas precedentes, se puede llegar a la conclusión de que: "*Los extremos del movimiento de oscilación delimitan el campo de tensión en el Estado de derecho*", como dicen VAN ALMELO Y WEIVEL (1). Por una parte, el Estado de derecho debe asegurar una óptima libertad a sus ciudadanos consignando las libertades en los derechos políticos y civiles, que garantizan a su vez —en la sociedad occidental— la libertad económica. De otra parte, el Estado de derecho postula un orden establecido por la ley. En el orden jurídico, la continuidad de la sociedad está protegida y las limitaciones bajo las que los derechos de libertad pueden ser ejercidos son igualmente establecidas. En la exposición que sigue, tendremos en cuenta permanentemente el punto de vista del ciudadano y el de los derechos del hombre. Además, el ciudadano y la sociedad tienen derecho a la información y la comprensión del funcionamiento de los servicios de policía que ellos pagan con sus impuestos.

3. La colaboración policial internacional no es nueva

Sería un error, en este tema, pretender que la orientación hacia la dimensión internacional del trabajo policial es totalmente novedosa. Es evidente que no se puede recordar toda la historia que ha dado lugar a la internacionalización de las investigaciones policiales en Europa occidental. En todos los lugares donde estos problemas son presentados, que han sido experimentados por diferentes o iguales actores, ha surgido la necesidad de entenderse y, en la medida de sus posibilidades, de colaborar. No es preciso pues extrañarse que, tanto en las regiones fronterizas como en zonas más

amplias, se haya desarrollado desde hace años una práctica en materia de acuerdos y colaboración policial de hecho.

Ciertamente no partimos de una situación virgen. La colaboración internacional no es nueva y el intercambio de órdenes de detención o la transmisión de informaciones estaban institucionalizadas en el siglo XIX. Se trataba entonces básicamente de combatir la criminalidad política y las reacciones contra la oposición política y el anarquismo eran los motivos. Estas actividades se desarrollaban en el mayor de los secretos, a menudo de manera informal y sin basarse en ninguna convención, ya que INTERPOL fue fundada a principios de los años veinte. INTERPOL, que no consigue constituirse como tal hasta 1956, es un órgano tanto público como privado, y funciona más o menos como una asociación de policía internacional, sin estar anclada en las instituciones políticas internacionales (2).

Al contrario de la evolución, por cierto bastante lenta, que ha sufrido la internacionalización de las investigaciones policiales hasta los años sesenta, se puede hablar de desarrollo turbulento desde los años setenta: el papel preponderante de INTERPOL en la internacionalización de las investigaciones ha sido retomado. Lazos de colaboración por todas partes, más bien informales que formales, han sido convenidos; el órgano de concertación en la sombra de las Comunidades europeas ha recobrado fuerza en la esfera de los asuntos interiores (TREV1).

4. Lugar de la colaboración policial internacional en el contexto político

Evidentemente es posible hacer una suerte de análisis morfológico que resuma la pléyade de iniciativas internacionales que existen en materia de colaboración policial. Sin embargo, se trata sobre todo de situar el hecho de la colaboración policial en el contexto político. ¿Por qué no participa Inglaterra? ¿Cuáles son los papeles de Alemania y Francia? Eso nos lleva a decir que debemos situar la cuestión de saber lo que pasa y cuál es la significación política de la colaboración policial, que ha dado un salto cualitativo desde los años setenta.

EL CONTEXTO DE LA COLABORACION POLICIAL INTERNACIONAL

Después de esta introducción, *describiremos el contexto de esa colaboración policial internacional*. Se trata de una enumeración no

exhaustiva de los diferentes elementos, que están a menudo aislados los unos de los otros, pero que todos ejercen una influencia sobre la forma en la que se desarrolla la colaboración policial internacional.

1. Internacionalización de la criminalidad

La internacionalización de la criminalidad constituye sin ninguna duda un elemento importante. El crimen organizado es cada vez más visible y se puede constatar que esa organización es muy móvil. Está a veces mejor organizada y estructurada que otras multinacionales. La criminalidad ha llegado a un punto de refinamiento que, para un solo Estado, es imposible de combatir. El alto grado de organización y la movilidad creciente de los delincuentes individuales son características de esa evolución de la criminalidad. Esto vale tanto para la criminalidad organizada como para la criminalidad ordinaria, tanto para el *pickpocket* y el ladrón de escaparates, como para el traficante de droga o el ladrón de obras de arte, para los grandes defraudadores internacionales como para los contribuyentes que eluden el pago de impuestos. Sin embargo, las organizaciones de policía y las legislaciones penales son muy diferentes de un país a otro, lo que no facilita la colaboración policial.

Determinadas formas de criminalidad exigen un enfoque a la vez suprarregional, nacional e incluso internacional y conocimientos especializados. En los últimos tiempos, la lucha contra la criminalidad organizada está más que nunca en el centro de las preocupaciones. Así, en noviembre de 1994, una conferencia interministerial ha sido consagrada a este tema (3). La conferencia propone un plan de acción en el cual se abogaba, entre otras cuestiones, por el fomento de la colaboración regional entre países y por la elaboración de bancos de datos comunes. Aparentemente, se reconocía la importancia de una buena recogida y de un buen intercambio de informaciones.

2. Internacionalización de la policía como consecuencia de una internacionalización general

La creciente internacionalización de los problemas de circulación, de medio ambiente y de criminalidad, que conoce su propia dinámica, se acelera cada día más. La mayor movilidad de las personas (por ejemplo: la libre circulación, las vacaciones en el extranjero, el establecimiento de trabajadores y empleados extranjeros) y la evolución de la tecnología de las comunicaciones

(tráfico aéreo, transmisión de datos) conducen a la transformación en los comportamientos, incluido el comportamiento criminal (4). Algunas infracciones tienen una estructura internacional (por ejemplo: el tráfico de droga) o se prestan fácilmente al traspaso de fronteras, con o sin presencia física (por ejemplo: la criminalidad informática).

En consecuencia, una serie de adaptaciones deben ser igualmente incorporadas al nivel policial para poder luchar contra ese tipo de criminalidad, en particular en lo que se refiere a la colaboración entre Estados. Por todas partes, la apertura de fronteras interiores de la Unión Europea es citada para demostrar la necesidad de una internacionalización de la colaboración policial. Sin embargo, como ocurre en todos los ámbitos de la sociedad, una orientación hacia la dimensión europea tiene también lugar en los campos de acción de la policía. Las convenciones europeas, la Europa del ciudadano, la internacionalización... se convierten así poco a poco en conceptos que no son ya completamente extraños a la policía.

Hagamos notar todavía que es evidente que ni Schengen, ni EUROPOL, ni la Unión Europea pueden funcionar en un marco cerrado, aislados de los países vecinos. En toda suerte de ámbitos existe la comunicación y los enlaces. Esa es la razón por la que en la firma de los acuerdos de asociación con los países del AELE (EFTA) —adheridos recientemente a la Unión— (5) se permitía a los trabajadores y a los ciudadanos de esos países beneficiarse, entre otros, del derecho de residencia. La misma situación se presenta con los países de VISEGRAD (Polonia, Checa, Eslovaquia, Hungría). Pensemos también en las negociaciones aduaneras con Turquía y los países del Maghreb. En materia de colaboración policial y civil, los "países del entorno" representan siempre un desafío y pueden también sentirse afectados.

3. La Unión Europea no es un Estado, pero sí una comunidad económica

Al hablar del Título VI del Tratado de Maastricht como del tercer pilar de la Unión Europea, que se encuentra al lado del primero y al mismo tiempo antiguo pilar —el derecho comunitario— y al lado del segundo pilar —la política exterior y la política de seguridad común—, se indica simbólicamente a qué nivel se sitúan las negociaciones relativas a la justicia y a los asuntos interiores. La Unión Europea no es un Estado, sino una comunidad económica en la que el acento está puesto sobre los asuntos econó-

micos, financieros y, en menor medida, sociales y de medio ambiente. Un mercado libre se concretiza, cuando comprende la libre circulación de mercancías, de capitales y de servicios. No es, sin embargo, aún posible la libre circulación de personas, a pesar del acuerdo según el cual se debería realizar la misma a partir del 1 de enero de 1992.

Como antes se ha mencionado, el Tratado de Maastricht prevé tres pilares. El primer pilar es la verdadera comunidad económica. Es ahí donde se promulgan directivas y reglamentos de carácter obligatorio en el interior de los Estados miembros de la Unión. El segundo y tercer pilares se refieren a los ya citados asuntos de interés comunitario. Dentro de esos dos pilares, los ministros pueden tomar decisiones y formular resoluciones y recomendaciones o decidir acciones y posiciones comunes. Además, pueden ser establecidas convenciones. Hay que hacer notar que es raro que dentro de esos dos pilares se concluyan acuerdos, los que caerían en el campo del derecho público internacional y deberían ser ratificados por los Parlamentos respectivos. Señalemos de paso que el Parlamento europeo ha exigido siempre que los asuntos relacionados con el segundo y tercer pilares sean regulados por medio de directivas y reglamentos, es decir, por una legislación europea. Lo que lleva a decir que pertenecen plenamente a la competencia de la Unión.

4. La Unión Europea no es competente en materia de derecho penal y de procedimiento penal

La Unión Europea no tiene ninguna competencia en materia de derecho penal y de procedimiento penal. Con la tendencia creciente a la internacionalización, esta situación deviene sin embargo cada vez más problemática. Las experiencias del Benelux y del Consejo de Europa, así como las de las negociaciones en el marco de los acuerdos de Schengen y de Maastricht y —recientemente— en las cumbres europeas de Essen (XII-94) y Cannes (VI-95) muestran que los Estados no quieren soltar prácticamente nada cuando se trata de sus procedimientos penales.

La discusión relativa al "espacio judicial europeo" fue planteada ya en 1979-80, pero inmediatamente fue aparcada. En 1990-91 ha sido retomada, primero bajo la presidencia italiana y luego bajo la presidencia holandesa, de donde surgió un informe final y una resolución del Consejo de Ministros de Justicia (6). Existe,

sin embargo, una tendencia creciente a incluir siempre más disposiciones de naturaleza penal en los instrumentos comunitarios y, por otra parte, la Comisión europea quisiera asumir la parte penal del derecho comunitario entre sus competencias.

La Comisión busca de manera permanente que los Estados miembros adopten sanciones y, en la medida de sus posibilidades, hace uso de los mecanismos administrativos para reprimir los fraudes. La cuestión que se plantea es saber si se llegará algún día a formar un espacio judicial europeo total y general. Probablemente no, puesto que las exigencias en materia de organización judicial se sitúan ante todo en los niveles local y regional, las cuales están relativamente menos presentes a nivel internacional. En efecto, un espacio judicial y policial exige un espacio político, un contexto político institucionalizado.

En segundo lugar, es preciso además resaltar aquí que las habituales comparaciones que se hacen por ejemplo de EUROPOL con la *Bundeskriminalamt* (BKA) o el FBI no se sostienen absolutamente en pie. Estos dos servicios federales de policía están situados en un contexto político federal: hay una legislación federal, una Corte de justicia federal y un Parlamento federal que puede ejercer el control. Todo eso no está presente en el interior de la Unión Europea. Se debe llamar la atención respecto a que no se podrá instituir una policía europea sin crear la correspondiente estructura de Estado.

5. Monopolización del poder a nivel ejecutivo

Un quinto rasgo a considerar se refiere a la extensión y concentración del poder en el ejecutivo. La separación de poderes es un elemento esencial de nuestro orden democrático. Aparece claramente cómo a nivel europeo una proliferación del poder ejecutivo está en curso, en detrimento de los poderes legislativo y judicial: el poder ejecutivo tiene el máximo protagonismo. Esta tendencia es igualmente muy clara en el seno mismo de los diferentes Estados miembros.

La monopolización del poder ejecutivo significa que el poder está concentrado en las manos de los ministros y de los gobiernos, que disponen más o menos de todos los medios en materia de personal y de información. Esa concentración de poder se hace en detrimento del poder legislativo y de control, pero también del poder judicial. La "growing crisis of The Nation State"

(la crisis creciente del Estado-nación) contribuye de igual manera a esa situación.

La tendencia a la autonomía resalta igualmente en las estructuras en el seno de las cuales tienen lugar las discusiones relativas a la colaboración policial internacional y en el modo de adoptar las decisiones. Se opta repetidas veces por una colaboración y unas decisiones puramente técnico-administrativas. Cuando se constata esa reducción, se puede hablar de un déficit democrático. Las negociaciones tienen lugar entre funcionarios que intervienen para su ministro. Los Parlamentos son, si es posible, colocados fuera de juego. No existe ningún control parlamentario. Según nuestras noticias, sólo el Senado francés y la Segunda Cámara holandesa están verdaderamente atentos. Sería interesante examinar qué actitud adoptan los Parlamentos nacionales, y señalar las razones y causas profundas de dicha actitud.

Además, no hay ninguna transparencia. Todo tiene lugar en el secreto más grande, y los documentos son calificados de confidenciales. Todo esto tiene evidentemente consecuencias para el ciudadano y sus derechos. Es sobre todo para quienes tienen una gran movilidad internacional que resulta difícil saber precisamente dónde se está.

6. Los Ministerios del Interior y Justicia razonan en función de la soberanía nacional

El sexto elemento se refiere al recurso a la soberanía nacional. Que la colaboración policial internacional no sea siempre la adecuada es un fenómeno derivado demasiado a menudo de un sentimiento de superioridad de ciertos Estados, ligado a la ausencia de un lenguaje común. El factor determinante a esa reticencia se encuentra no obstante en la idea de soberanía de los diferentes Estados.

Podemos afirmar que una presión creciente se está ejerciendo tanto por arriba como por abajo. De un lado, esa presión es ejercida para transferir el poder político (y policial) de los Estados nacionales a instancias e iniciativas subnacionales, igualmente a nivel transfronterizo. De otro, se intenta transferir competencias nacionales a instituciones y órganos transnacionales. Nuevas estructuras de comunicación, nuevos órganos e instituciones aparecen sobre la escena mundial que reducen sensiblemente el poder de los Estados nacionales. Mientras una serie de problemas son tan pequeños y tan locales que no llegan a las manos de las autoridades nacionales, hay de igual manera nuevos

problemas que surgen y que son tan importantes que no pueden ser dirigidos por ningún Estado-nación en solitario. *"El Estado nacional, que se considera enteramente soberano, es con toda evidencia demasiado pequeño para jugar un papel importante a nivel mundial"*, escribe el filósofo político francés DE ROUGE-MENT (7). Ninguno de los Estados europeos es capaz el solo de velar por su propia defensa, de asegurar su propio desarrollo técnico, de luchar contra "su" gran criminalidad...

En el fondo, la política criminal es siempre una cuestión sobre la que los Estados prefieren decidir, muy a gusto incluso, de manera soberana (8). Los ministros nacionales razonan y discuten en función de la protección de la soberanía. Representan por así decirlo la política de la soberanía y asocian siempre la soberanía nacional a la seguridad interna o a la inseguridad, a los sentimientos nacionales y a la independencia política. La soberanía, ligada a la seguridad interna, constituiría una garantía para la seguridad física de los habitantes o de la región controlada.

Ese discurso va a la par de una obsesión por la seguridad. Los ministros señalan constantemente los supuestos peligros para la seguridad, al mismo tiempo que se estigmatiza a grupos de personas. Es oportuno subrayar aquí que el *"razonamiento en términos de soberanía"* es sobre todo típico de los poderes ejecutivos y no de los Parlamentos. Aparentemente los gobiernos, y sobre todo algunos ministros, intentan reforzar sus posiciones monopolizando estos temas. Se tiene a veces la impresión que de esta manera quieren de alguna forma compensar la pérdida de poder sufrida en lo relativo a planes económicos y financieros, o sobre el de la política internacional.

Parece sin embargo manifiesto que el nacionalismo que ha renacido en la Europa del Este y en Europa central es también un elemento que favorece las ideas nacionalistas de los gobiernos, de los ministros de Interior y Justicia.

7. La evolución en Europa central: Mezcla de seguridad militar y policial

De esta manera llegamos a un séptimo punto, que se refiere a la evolución en Europa central y Europa del Este. Allí donde hasta ahora la permanente y creciente movilidad y las diferencias continentales orientaban y estimulaban la criminalidad internacional, en estos momentos son sobre todo los desarrollos políticos los que determinan el proceso de cambio (9).

Esa evolución ha determinado que, con la desaparición del telón de acero (o del muro),

la separación entre seguridad interna y seguridad externa ha sido abolida. Al mismo tiempo parece claro que una cierta influencia emana de las instancias militares. Ello es debido tanto a la situación caótica y peligrosa en esos países, como también por los problemas de vigilancia externa de las fronteras. Podemos pues establecer un cruce entre seguridad militar y seguridad policial.

8. Relación de fuerzas desigual: dominio de Francia y Alemania, ¿influencia de Estados Unidos?

Existe en general una relación de fuerzas desigual entre los Estados miembros europeos participantes. El predominio del dúo Francia-Alemania es claro y nítido. Su influencia se manifiesta en múltiples ámbitos: en el plano de los asuntos financieros, económicos, medioambientales y sociales, así como igualmente a nivel de la política y la seguridad. Esos dos países han adoptado la costumbre de ponerse de acuerdo sobre ciertos temas antes de que se celebren los Consejos de ministros de la Unión Europea. Parecerá que esto es también lo que ocurre en las cuestiones de colaboración policial a nivel europeo. Pero al mismo tiempo la influencia de los Estados no se debe excluir. Por la vía de la Alianza Atlántica y de la OTAN, ejercen una influencia sobre los Estados europeos en diferentes ámbitos, y desde luego en lo que se refiere a seguridad interna y externa. No hay ninguna duda que lo mismo se produce en materia de colaboración policial.

9. Evolución hacia una sociedad de la información e influencia del mercado de las tecnologías de control

"Nosotros debemos prepararnos mejor hoy en día para las transformaciones fundamentales por las que atraviesan nuestras economías y sociedades", afirmaba el primer ministro DEHAENE (10). TOFFLER ha analizado las consecuencias sociales, económicas y políticas de la informatización de nuestra sociedad occidental en el umbral del siglo XXI (11).

Los bienes (in) muebles, el capital, los medios de producción como el carbón, el petróleo y el trabajo formaban y forman siempre en gran medida los medios de producción primaria.

Por la informatización creciente, la información se convierte, sin embargo, progresivamente en una cualidad autónoma en tanto que medio de producción. De manera creciente, todas las

categorías de mando se transforman en dependientes de la información (12). Eso mismo se puede afirmar para el *"complejo de la policía"*.

La utilización de nuevos medios técnicos suscita en nuestros días, por una parte, visiones celestiales entre los que luchan contra la criminalidad, pero, por otra, también visiones de horror al modo de Orwell entre los ciudadanos intranquilos. En la medida en que la internacionalización de la estructura policial genera interrogantes, la colaboración automatizada e intensificada no queda sin respuesta. WIEVEL habla de *"ósmosis informativa y de vigilancia de datos"* que implican amenaza para la vida privada (13). Indica los efectos secundarios no deseados, en su opinión indeseables, de la automatización creciente y del enlace entre ficheros de información: *"Eso lleva a un reforzamiento del carácter represivo de la policía"*.

En nuestra opinión la influencia del mercado internacional de las tecnologías de control debe ser muy grande. Las empresas informáticas internacionales tienen una gran influencia sobre la realización de todo tipo de sistemas de datos, ciertamente también en el marco de la colaboración policial internacional (14). ¿Qué papel juega el sector privado? ¿Cuál es su influencia? ¿Hasta dónde puede llegar? Como elemento previo dentro de ese contexto, la influencia del mercado de las tecnologías de control debe, o debería, ser objeto de un estudio más profundo. Una forma de relación debe en todo caso desarrollarse entre las empresas informáticas y las instancias policiales.

10. Colaboración entre sectores privado-público

Las compañías privadas internacionales de seguros penetran en el agujero abierto en los flujos de información pública internacional manteniendo relaciones con instancias de investigación (inter) nacionales. El valor comercial de los ficheros de información, según los términos de TOFFLER, adquiere así todo su sentido. Ese desarrollo hace que el mundo de las empresas —principalmente los bancos— se vea implicado en la política criminal. La consecuencia es una ventaja para las redes represivas en el seno de las cuales se intercambian las informaciones y tiene lugar la colaboración operacional (15). Ese intercambio de informaciones entre los sectores privado y público está no obstante formalmente limitado por distintas reglamentaciones legales.

¿CUALES SON LAS CONSECUENCIAS DE LOS ELEMENTOS DEL CONTEXTO PARA LA COLABORACION POLICIAL INTERNACIONAL?

¿Qué es lo que se desarrolla en ese contexto y bajo influencia de todas las circunstancias en el plano de la colaboración internacional? Procede subrayar en primer lugar que, teniendo en cuenta el contexto, por una parte, y la necesidad de una colaboración internacional por otra, puede ser muy difícil para los políticos y los funcionarios de policía saber lo que puede y debe ser hecho exactamente. ¿Es qué no se trabaja en un "no man's land" político o no se corre el riesgo de crear una policía fuera del Estado de derecho? En lo que sigue, haremos una enumeración no exhaustiva de las consecuencias del contexto que acabamos de analizar.

1. Dos tendencias se perfilan

En la discusión sobre la colaboración policial en el interior de Europa se perfilan dos tendencias. En primer lugar la tendencia alemana que quiere ir más lejos que el simple intercambio de informaciones y que desea hacer posible la colaboración policial operativa. Ese modelo, el modelo de uniformización, exige un derecho penal material y formalmente uniformizado, una política criminal comunitaria, investigaciones y demandas que en la práctica no presenten ninguna diferencia en lo relativo a amplitud e intensidad. Ese modelo tiene una estructura piramidal cuyo vértice sería un órgano europeo para las investigaciones y requerimientos penales y órganos ejecutivos propios, como una policía judicial europea con competencias de investigación y ejecutivas propias y agencias en todos los Estados miembros de la Unión Europea (16).

Por contra, la concepción británica y escandinava defiende la idea de no proceder más que a un intercambio horizontal de informaciones y limitarse a eso. Ese modelo escandinavo (17) tiene como punto de partida el hecho de que los Estados que colaboran conservan en principio su propio derecho, sus propios procedimientos y sus propios órganos, pero todo debe ser hecho para anular los inconvenientes derivados de esa situación por la vía del conocimiento de otros regímenes y sistemas y por una armonización de legislaciones. En consecuencia, una verdadera colaboración policial operativa no será posible ni necesaria.

Las discusiones actuales sobre EUROPOL demuestran que la previsión de la tendencia alemana es muy fuerte y que se va, por ejemplo con las entregas controladas de drogas, en la dirección de una policía internacional operativa.

2. La influencia de Alemania, de Francia, y también de Estados Unidos

Desde el punto de vista histórico el origen de la convención encaminada a la ejecución de los acuerdos de Schengen, de 14-VI-85, se sitúa en 1984 en lo que se denominó Acuerdo de Saarbrücken (concluido el 13-VI-84), a iniciativa de Francia y de la República Federal Alemana. La ampliación del acuerdo franco-alemán al Benelux y una serie de Estados miembros no ha suscitado ningún problema suplementario. En la convención relativa al proyecto EUROPOL, Francia y Alemania ocupan igualmente una posición privilegiada.

Hay que reseñar, sin embargo, que ciertos Estados miembros que concluyen entre ellos convenciones, no solamente referidos a la aplicación del derecho de asilo, sino también en lo relativo a colaboración policial, no viven en "un vacío policial". Esa es la razón por la que algunas iniciativas en materia de colaboración implican, en función de las circunstancias, igualmente a Estados no miembros. Los acuerdos de Schengen y EUROPOL tienen también consecuencias para los países vecinos. Así esos países retoman, por ejemplo, determinadas disposiciones de "Schengen" en materia de control de las fronteras exteriores, de reglamentaciones de visados e intercambio de datos personales, entablan discusiones con los Estados miembros y adoptan ya medidas (18).

Al lado de la influencia que los Estados miembros propagan hacia el exterior, se produce sin ninguna duda igualmente una influencia americana.

"La interacción dinámica entre la policía en Europa y la policía en América del Norte, especialmente en Estados Unidos, es un tema que merece más atención que la recibida hasta ahora (...)" (19).

La influencia de Estados Unidos data de finales de la Segunda Guerra Mundial y comenzó con las acciones anticomunistas. Esa influencia ha proseguido bajo el asunto de la lucha contra el integrismo, la lucha contra el terrorismo, contra el crimen organizado y ciertamente también contra el blanqueo de dinero, para lo cual las primeras iniciativas han sido tomadas en Estados Unidos.

"(...) Los sucesivos gobiernos americanos se esfuerzan para implicar a los gobiernos europeos en una guerra planetaria contra el crimen (organizado) internacional, en particular el tráfico de drogas. Eso significa que la americanización de la actividad policial europea, en términos de cooperación y armonización, está radicalmente fundada sobre una americanización de la política europea de la policía, en la medida que tal política existe" (20).

Se ha podido constatar también que los encuentros del G7 tratan bastante a menudo sobre la comunicación entre USA y los países europeos. Así, el servicio de información americano, la CIA, dispone de redes en los distintos Estados miembros. Asimismo, parece claro que los servicios de información americanos están muy enraizados en todos los Estados miembros. Los Estados Unidos disponen igualmente de satélites que permiten efectuar toda clase de controles (no solamente militares) y de cuya utilización dependen los países europeos. Los Estados Unidos no estarían solamente interesados en los acuerdos de Schengen, sino que siguen con mucho interés la puesta en marcha de EUROPOL.

3. Los instrumentos utilizados son raramente convenciones, pero siempre acuerdos o conclusiones

Los instrumentos para llevar a cabo la colaboración policial internacional llevan a menudo la denominación de acuerdos, resoluciones y conclusiones. Se consigue llegar muy esporádicamente a verdaderas convenciones en el sentido del derecho internacional público. Los principales ejemplos de este último tipo son el de Schengen y el Acuerdo Complementario de los nueve, así como la convención de Europol entre los 15 estados miembros.

En este ámbito, Europa pone a prueba una geometría variable: la Europa policial no cubre siempre la misma superficie. Es igualmente claro que los países miembros de la Unión quieren rodearse de una suerte de cordón sanitario, de una suerte de cinturón de santidad, para mantener fuera de ellos tantas categorías de emigrantes como sea posible (incluidos los solicitantes de asilo), o para poder combatir más adecuadamente contra el tráfico de drogas. Hay acuerdos que también son concluidos con los países del entorno para reenviar a los clandestinos a su país de origen: los acuerdos de reemigración.

La descripción de los acuerdos de colaboración internacionales hace aparecer un número de características comunes:

- Es evidente que no son siempre los mismos países los afectados por los distintos acuerdos.
- Por otra parte, los envolverios que presentan son típicos de esos instrumentos y para esos acuerdos. Los ejemplos más llamativos son los que se refieren a la lucha contra la droga, por los cuales la policía está siempre directa o indirectamente afectada. Al lado de éstos, están también los acuerdos referidos a controles fronterizos y muy en concreto lo relativo a inmigración.
- Otro rasgo típico de todos los acuerdos es el hecho que no se detiene la necesidad de prever nuevos ficheros de datos. Pensemos solamente en ficheros como Eurodac, en los previstos en el acuerdo de Schengen, en particular el SIS y el SIRENE, en los ficheros de datos ahora previstos en el marco de EUROPOL; en el futuro EIS (European Information System).
- Se constata igualmente que los acuerdos prevén a menudo sólo redes de información. Pensemos por ejemplo en los acuerdos entre servicios de policía para elaborar listas de hooligans.
- La "información" se convierte pues en la preocupación central, pero es conveniente reseñar que muy a menudo está prevista la posibilidad de intercambiar informaciones, pero no con carácter obligatorio.
- Constatamos también la restricciones previstas en materia de intercambios, pero que frecuentemente excepciones particulares pueden ser establecidas por los propios servicios de policía, sin control real.
- Cuando uno se fija en los términos utilizados, se ve que el intercambio de informaciones puede ser muy amplio (por ejemplo, sobre la base de peligro para el orden público y la seguridad interior). Se utilizan conceptos que se prestan a todo tipo de interpretaciones.
- El tema del rendimiento de todos estos encuentros y grupos de trabajo recogidos en los acuerdos plantea muchos interrogantes. La cuestión es saber precisamente en qué medida ello conduce a resultados

efectivos, y esto es a veces muy difícil de ver o prever.

- Existe además una casi total ausencia de transparencia. Cuando sabemos que esa tecnología de la información disminuye por sí sola la transparencia y hace más difícil su control, llegamos a la conclusión que la mayor parte de actividades relativas a la colaboración policial internacional se desarrolla en una esfera de tabúes.
- Otra característica de estos instrumentos se refiere a la gran cantidad de niveles implicados en la toma de decisiones. La mayor parte de las veces la toma de decisiones es muy complicada y se comienza a trabajar al nivel más bajo (expertos de policía). Por encima está el nivel de funcionarios, pertenecientes o no a la policía, de los diferentes países y todavía más arriba se sitúa un nivel de decisión, el de los funcionarios superiores de los diferentes países. A fin de cuentas se encuentra en todo lo alto de la pirámide el Consejo de ministros de Interior y Justicia. Constatamos que las discusiones en los diferentes niveles deben ser a menudo reiteradas.

4. Falta de democracia

4.1. El nivel de decisiones de hecho

Otra consecuencia se deriva del nivel en el que las decisiones propiamente dichas son adoptadas. La toma de decisiones es todo menos democrática. Queremos decir con ello que se evita en la medida de lo posible recurrir a instancias de control, tanto judiciales como político-parlamentarias. Es llamativo que las instancias judiciales no están, o sólo a pequeña escala, implicadas en las discusiones relativas a la colaboración policial internacional.

Además, es también curioso remarcar cómo los ministros y los altos funcionarios rechazan sistemáticamente declarar competente a la Corte de Justicia de Luxemburgo. Es, por lo demás, un punto importante de discusión entre los teóricos de la convención EUROPOL.

Por otra parte, se trabaja en una esfera de oscurantismo. Lo que tiene como consecuencia que todos los que están interesados por esa actividad, ya sean políticos o científicos, tienen muchas dificultades para obtener informaciones y documentos.

4.2. La situación del ciudadano

Otra nota característica es que se presta poco o nada de atención a la situación del ciudadano atrapado por los sistemas de control. En efecto, uno de los problemas centrales que se presentan en esta colaboración es el control sobre la policía y la protección de la situación del sospechoso y de los derechos fundamentales de los ciudadanos a título individual (21). Cuando consideramos los desarrollos actuales a nivel nacional, es sorprendente constatar los numerosos problemas que existen en los diversos Estados miembros a propósito del control y de la normalización de competencias de la policía en el marco de la investigación de las formas más graves de delincuencia. Luego, los acuerdos relativos a la colaboración policial internacional prevén sistemas de control de carácter permanente. Pero es de reseñar que toda la atención está entonces consagrada a las competencias de instancias cuya atención respecto a la protección de los derechos del ciudadano ha sido muy escasa. Constatamos de igual manera que sólo en algún caso el preámbulo recoge la mención del respeto a los derechos del hombre o alguna referencia a esos aspectos.

Es principalmente en el marco de la circulación internacional que puede ser particularmente difícil para una persona que está detenida, con ocasión de un control o de una medida de privación o de limitación de libertad, saber cuáles son sus vías de recurso. En efecto, los ministros del ramo no parecen darse cuenta que es necesario concluir acuerdos o protocolos que aseguren un tratamiento concreto por la policía, en su propia lengua o al menos en una lengua comprensible, así como un interrogatorio según normas bien establecidas y concretas, que prevean que el eventual infractor pueda entrar en contacto con sus allegados, que intérpretes y ayudas judiciales tienen a su disposición, que pueda de una manera u otra verificar la información y, en fin, que sepa a que juez puede, en caso necesario, dirigirse.

La cuestión surge, por ejemplo, a la hora de saber en qué medida el "control de la prueba obtenida de manera ilícita" puede ser ejercida por la defensa, de cara a la prueba obtenida en un país extranjero, transmitida de un Estado a otro en el marco de la colaboración entre cuerpos de poli-

cía (22). El peligro del "Forum Shopping" no es del todo imaginario. ¿Cómo actuar respecto al intercambio de informaciones obtenidas de manera ilícita? ¿Qué garantías se adoptan para que la información sea controlable? (23).

No es suficiente referirse al CEDH; ese convenio debe ser traducido en medidas concretas. Pero hasta este momento tales protocolos, que tienen en cuenta el interés del ciudadano y no solamente el de las instancias policiales, no existen.

En esa óptica, la colaboración policial creciente corre el riesgo —sea cual sea su importancia e indispensabilidad a la luz de una criminalidad más o menos internacional— de caer directamente en un vacío jurídico, en el que la policía no puede ser controlada de manera adecuada, ni por el fiscal, ni por los acusados, respecto a la apreciación de medidas que le afectan o de las piezas de convicción. Pero al mismo tiempo, la situación del mismo funcionario de policía está constantemente amenazada, toda vez que no sabe ya dónde está ubicado jurídicamente.

Además, es sorprendente que, cualquiera que sea la previsión en materia de protección de la vida privada, a la larga eso podría convertirse mucho más en una protección de datos en provecho de instancias y autoridades que manipulan los sistemas con el fin de proteger al máximo las entradas y salidas. Se podría decir que el ciudadano obtiene pocos beneficios de la situación. Muchas excepciones están previstas para permitir a los servicios policiales penetrar en la vida privada y obtener datos totalmente inaccesibles al control de los ciudadanos. Para colmo, éstos no sabrán jamás dónde ni a quién dirigir sus eventuales denuncias. Nosotros tememos que todo el sistema de protección de la vida privada no parezca más que un guiño y no llegue a ser probablemente operativo.

Los puntos precedentes nos llevan directamente a la oposición entre la protección fundamental del derecho de los servicios de policía a recoger informaciones (artículo 39 de la ley sobre funciones de policía, artículos 39 y 46 del acuerdo de Schengen) y la protección fundamental del derecho a la vida privada de los ciudadanos (ley sobre la protección de la vida privada, artículo 22 de la Constitución belga, artículo 8 de la CEDH).

Existe aquí pues una zona de tensión, surgida entre autoridades que luchan contra el incremento de la delincuencia, por una parte, y la protección jurídica de los ciudadanos contra esa misma acción de las autoridades por otra. A partir de ahí conviene resolver el intercambio de informaciones entre los servicios de policía, de tal manera que satisfaga no solamente las exigencias del mantenimiento del derecho (ejercicio efectivo y eficaz de la misión), sino también las exigencias de la protección jurídica (ejercicio legítimo de la misión).

5. Los resultados inciertos

El resultado de los acuerdos en materia de colaboración internacional es más bien extraño, salvo en el caso en el que se llega a verdaderas convenciones. Constatamos en efecto que la mayor parte de los acuerdos se reducen a puros asuntos político-administrativos que representan en el fondo el aliciente de la conclusión de acuerdos bilaterales de adaptación de la legislación nacional, del establecimiento de bancos de datos y de la oferta de posibilidades de intercambio de datos.

Es igualmente sorprendente que la mayor parte de las medidas son de hecho "medidas compensatorias". Compensatorias en el sentido que las medidas de control se adoptan a fin de ofrecer compensaciones o de tomar contra-medidas ante la apertura de fronteras internas de la Unión Europea.

Pero, como afirmaba ANDERSON (24), "Incluso cuando la voluntad existe, ningún plan bien articulado para una institución europea de cooperación de policías puede ser desarrollado tomando como base la doctrina de medidas compensatorias".

6. Técnica pre Investigación

La práctica de la información de la policía es un sistema complejo, más bien enrevesado y conflictivo. A la luz del intercambio de informaciones, es preciso examinar este dato bajo dos perspectivas: "En lo que concierne a la automatización bajo la perspectiva del mantenimiento del derecho y de lo que puede decirse sobre este tema desde el punto de vista de la protección jurídica". En cuanto a las respuestas a esas dos cuestiones no se puede más que especular. Muy pocas investigaciones han sido realizadas hasta el día de hoy para poder pronunciarse de manera fundamentada. Al lado de las posibles consecuencias de la automatización de la policía sobre la eficacia y la

eficiencia de sus prestaciones, hay otro aspecto que merece al menos la misma atención. En efecto, en un Estado de derecho la calidad de las prestaciones de la policía se mide no sólo con la ayuda de criterios de eficacia y eficiencia, sino también en función de su legitimidad.

Más concretamente, en esta materia, se impone una referencia al respeto a la vida. No es verdaderamente necesario recordar que el estricto respeto de las reglas del derecho es una condición absoluta en el campo de la manipulación de datos personales. Es importante hacer notar en ese sentido que un cambio progresivo se manifiesta en el proceso de recogida e intercambio de información. En el pasado era una cuestión corriente en el seno de la policía una recogida de información reactiva; en otras palabras, la información no era recogida más que por hechos (punibles) que ya habían sido perpetrados. Ahora se ha producido un deslizamiento: la obtención de informaciones se refiere cada vez más a hechos y circunstancias que preceden a los sucesos (punibles). En literatura se habla en este contexto de "proactivación/pre-investigación" o aun de "investigación de fenómenos".

En resumen, podemos suponer que la automatización de datos de policía puede en principio aportar una contribución positiva a la mejora de calidad del trabajo y del intercambio de informaciones. En ese orden de ideas, la calidad debe ser interpretada de dos maneras: por una parte, el concepto hace referencia a la posibilidad de "atrapar" más "truhanes" y, por otra, a un respeto potencialmente mejor de las disposiciones en materia de protección de la vida privada y de los derechos del hombre.

7. Los acuerdos internacionales llevan a una mayor autonomía

Es un hecho que los acuerdos internacionales conducen a una mayor autonomía de la policía. El proceso de "Freistellung der Exekutive durch Internationalisierung" se refuerza a sí mismo (25). Ellos dan lugar a nuevas competencias, en todo caso para los cuadros de la policía. Tenemos aquí un fenómeno de "reflected status" respecto al poder ejecutivo. En otras palabras: gracias a la protección de o por el poder del ejecutivo, la policía adquiere cada vez más competencias, tantas como el propio poder ejecutivo.

(...) nosotros podemos encontrar las causas en la posición de poder de los gobiernos y los ministros del Interior y de

Justicia, representantes por excelencia del poder ejecutivo siempre más dominante, que, con la ayuda de la policía y de los aparatos judiciales, desbordan sobre todo a los poderes legislativos, aunque puedan igualmente sacar provecho del débil interés y de la falta de experiencia de los parlamentarios en estos ámbitos" (26).

"Se tiene la impresión firme que él (el ministro del Interior) pasa a una reorganización de hecho de los servicios de policía al margen del Parlamento por la vía de numerosas decisiones y circulares", afirma VAN PARIJS (27).

Es preciso resaltar cómo en principio la función de policía era indisociable de otros servicios y autoridades. Para sus misiones administrativas, la policía debe ser considerada como un servicio que ejerce sus funciones en colaboración con otras instancias administrativas. La relación con otras instancias es aún más clara en lo que se refiere a funciones de policía judicial. Es evidente que el fiscal debe asegurar la dirección, la vigilancia y el control de las operaciones que son realizadas en el marco de las tareas judiciales de la policía. La política de diligencias e investigaciones es un asunto que depende del ministerio público. La intervención de los funcionarios de policía en investigaciones judiciales concretas es una ejecución de aquéllas.

Los servicios de policía no están siempre totalmente contentos e intentan, trabajando de manera autónoma, aumentar su poder. En nuestra opinión, es precisamente el contexto internacional el que permite a los servicios de policía conseguir una mayor autonomía (28), aumentar su propio poder y escapar así al control judicial.

Naturalmente, los mandos superiores de la policía que ponen a punto todos estos acuerdos y sistemas de intercambio de datos quieren ante todo recuperar lo que pasa cotidianamente sobre el terreno. En efecto, existe a ese nivel una colaboración policial internacional, continua y cotidiana, que se desearía ver canalizada. Hemos ya afirmado en varias ocasiones —y lo repetimos una vez más— que el marco legal tradicional en el que se sitúa la colaboración policial internacional es francamente pobre (29). Como las convenciones bilaterales no sirven más que para determinados servicios de policía y únicamente en regiones fronterizas, toda la esperanza está puesta hoy sobre la regulación de la colaboración policial en el acuerdo complementario de Schengen.

Es un hecho que, con los acuerdos de Schengen, por vez primera un marco legal, apenas existente hasta entonces, ha sido creado para la colaboración policial transfronteriza. La convención es aplicable a todos los servicios de policía (no solamente a los de las regiones fronterizas) y —queremos insistir en ello— renueva el concepto de la "ayuda judicial".

En efecto, allí donde tradicionalmente la ayuda judicial no puede ser solicitada y provista más que después de que se haya cometido un delito y que una acción criminal se ponga en marcha, o al menos después de que una investigación preliminar haya sido realizada por el ministerio público, los servicios de policía podrán de ahora en adelante colaborar sobre una base más independiente. El acuerdo complementario de Schengen está destinado a facilitar a los servicios de policía una posibilidad autónoma de colaboración más allá de sus fronteras. Así, se fomenta una mayor independencia y un incremento de la autonomía de fuerzas de policía. Todavía más, aparte de la discusión de la reglamentación de intercambios internacionales de informaciones policiales, demostraremos que demasiada poca atención ha sido consagrada al control judicial en los acuerdos de Schengen.

Volvamos brevemente sobre la ausencia de una buena base jurídica para la colaboración policial internacional. Eso tiene por efecto el que muchas más cuestiones sean reguladas sobre el terreno que en convenciones. Se actúa en situaciones concretas y se toman iniciativas propias sin concertación con los magistrados y fiscales, ni vigilancia por parte de éstos. En razón de esas intervenciones autónomas, se puede hablar de una injerencia de la policía en la política de las investigaciones del ministerio público con lo que el control de los magistrados se encuentra comprometido. El intercambio de informaciones y los interrogatorios de testigos o de sospechosos a iniciativa exclusiva de los miembros de la policía son ejemplos flagrantes en ese contexto internacional.

En conclusión, podemos afirmar que el contexto internacional de la colaboración es para la policía un medio para aumentar su independencia, que le permite extender su propio poder y evitar el control judicial (30).

8. Difuminación de fronteras entre derecho administrativo y derecho penal

El papel (creciente) de las autoridades administrativas (en particular la administración de aduanas) es de otra naturaleza, pero no por

ello menos interesante. En el seno de las actividades aduaneras, la ejecución de otros reglamentos ajenos a los fiscales ha tomado una importancia cada vez mayor.

En el curso de los últimos decenios, diferentes tareas de control y de investigación han sido atribuidas a la administración de aduanas por varios ministerios y otros servicios del Estado. Se trata siempre de funciones que están ligadas a su misión principal, a saber el control de las importaciones, exportaciones y el tráfico de mercancías.

La estructura organizativa de la administración de aduanas está por otra parte adaptada a la ejecución de tales misiones: control de aeropuertos, puestos fronterizos y puertos. Para sus actividades, dispone de competencias en materia de control. Al lado de eso, la legislación aduanera y muchas otras leyes atribuyen a la administración de aduanas competencias de investigación. Pero ¿puede hacerse uso en derecho penal de los datos obtenidos por la vía de aduanas? ¿Existe una evolución hacia una simbiosis entre ambos? Los ficheros de las autoridades administrativas y de los servicios de policía ¿pueden o deben estar conectados? Y si ello es así ¿en qué condiciones?

9. Difuminación de fronteras con el Ministerio de Defensa

Podemos continuar el razonamiento anterior. Algunos elementos del contexto tienen igualmente consecuencias en el ámbito de la defensa. El ordenador se encuentra en el centro y el ejército en la periferia. Es un hecho que para el control de las fronteras exteriores se piensa cada vez más no solamente en la aduana, sino también en el ejército (por ejemplo, el ejército griego, que asegura en parte el control de las fronteras exteriores). Esto es naturalmente un hecho nuevo y curioso en tiempo de paz.

10. Colaboración entre sectores privado-público

Más recientemente, una serie de autores han señalado el entrecruzamiento creciente entre los intereses de policía públicos y privados (31). Se espera en Europa, en el futuro próximo, un rápido crecimiento de acuerdos de colaboración entre la policía y los vigilantes privados (32). "A medida que se ejerza más control sobre la policía (internacional), su acción corre el riesgo de llegar a ser clandestina: utilizar las posibilidades del sector privado para resolver los asuntos", declara G. MARX (33). Pasar información o colaborar sobre el terreno no es un

proceso unilateral. *"Nosotros hemos podido constatar varias veces que al lado de un flujo de informaciones descendente de los servicios públicos de policía a los servicios privados, el fenómeno inverso se produce igualmente. Los servicios de policía acuden cada vez con más frecuencia a informaciones de empresas de seguridad privadas o de detectives privados para sus propios objetivos de investigación"* (34).

Esos flujos de información ascendente (del sector privado al público) y descendente (del público al privado), y los acuerdos de colaboración establecidos sobre la acción, testigos del solapamiento creciente entre intereses públicos y privados de la policía, o, en otros términos, del incremento de actividades "ocultas" de la policía, son muy difíciles de controlar. Esa situación plantea importantes cuestiones respecto al tema de la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Se piensa en primer lugar en los derechos relativos a la protección de la vida privada. El secreto profesional de los agentes de policía y el secreto de la investigación, que excluyen todo trasvase de información (internacional) de la policía al sector privado, deben entre otros aspectos proteger al acusado de toda publicidad nefasta y de la violación de su vida privada.

11. Intercambio de información operativa "on the grass roots"

11.1. *Acuerdos de colaboración entre servicios de policía e intercambio de información de hecho*

Otro punto de discusión (tanto a nivel práctico como teórico) a propósito de los intercambios de información operativa conduce a la distinción entre intercambio de información formal e informal. El intercambio de información autorizado por la ley es el denominado formal, mientras que el que se desarrolla en el circuito "gris" es el llamado informal. Esa distinción sugiere que informal equivale a ilegal o no permitido. Informal no significa nada más que no existe ningún tipo de procedimiento formal. Parece pues más lógico hablar de intercambios de información "de hecho" y "formales".

El estudio de las actividades de la supuesta colaboración oficiosa muestra cómo se desarrolla de manera farragosa, confusa y concurrente, con, para todos los interesados, el riesgo siempre amenazador de la incertidumbre jurídica. Numerosas ini-

ciativas muestran la existencia de una necesidad de contactos oficiales más frecuentes y mejor desarrollados, que permitan una intervención ni demasiado estrecha, ni demasiado monopolizadora. Por otra parte, esas iniciativas permiten a los especialistas trabajar —gracias al diálogo— con un mejor funcionamiento de la policía. Sin embargo, deben ser tenidas a mano, no como un servicio único y centralizado, como algunos lo presentan (toda vez que nadie tiene todas las competencias y no puede monopolizar la dirección), sino más bien como un instrumento de dirección mediante el que la autoridad, el razonamiento operativo y la propia dirección serán compatibles con el mantenimiento de la especificidad (nacional) de cada instancia policial, y la clandestinidad y la falta de coordinación serían minimalizados.

11.2. *Intercambio de informaciones personales de hecho como motor*

"Se dan muchas informaciones a nivel informal", relata un testigo privilegiado. Esto incluye igualmente la información que no habrían podido obtener de manera oficial, a saber la información que es necesaria para proseguir la investigación. Las dos partes saben cómo tratar esa información. No se puede traicionar la confianza del otro. Muchas informaciones que se intercambian de hecho pueden ser obtenidas formalmente. Pero eso dura más tiempo. Si la información no puede ser intercambiada formalmente, no tiene más que un escaso valor.

Algunas personas que trabajan sobre el terreno ven en esta dimensión del proceso de investigación el verdadero motor: "La base más importante para todos: los contactos de hecho. Por ejemplo, si tengo necesidad de informaciones de Noruega, llamo a alguno. Si es interesante, pongo el flujo de papeles en marcha. Simplemente, se gana mucho tiempo por el circuito de hecho. Eso incluye, sin embargo, que funcione igualmente en sentido inverso. De lo contrario, el contacto dice: «arréglatelas»".

¿Cuál es la función de un sondeo de hecho? De esa manera, aparece muy claro si es interesante o no continuar una investigación: "Es una orientación previa que nos ayuda a situar las prioridades. La información previa es útil. Si es preciso tratar todo en el marco de una acción judicial, una

presión importante se instala sobre la administración de justicia" (35).

Se puede constatar que "el terreno preparatorio" del intercambio de informaciones se extiende, en el sentido que la consulta mutua de hecho es imperceptible: las relaciones interpersonales entre funcionarios son cada vez más intensas. El intercambio de hecho se convierte pues en un tema importante. De una parte, el fenómeno —de cualquier manera frágil, fragmentario, temporal, ad hoc y pertinente cuando se manifiesta— ilustra la presión creciente en el seno de la policía: la práctica de la investigación precede en parte a la toma de decisión política respecto a la legislación y la reglamentación (previstas) que deben permitir intercambios de informaciones más estructuradas. Por otra parte, el fenómeno afecta a los problemas de integridad y control democráticos.

CONCLUSIONES

1. La colaboración internacional se concentra principalmente sobre el control de extranjeros, inmigrantes y clandestinos.

"Entre los problemas ya evocados, es el del control de la inmigración ilegal y del temor a la inmigración masiva proveniente de los países de la Europa del Este y de las regiones pobres, sobre todo africanos, el que tiene mayor resonancia entre los electorados europeos, a pesar del origen muy reciente del problema para los países de Europa del Sur. El control de personas es la función más importante de la frontera contemporánea en el plano simbólico y también quizá en el plano práctico" (36).

2. ¿Y los derechos de los ciudadanos? ¿Quid de la vida privada?

"¿Sed quis custodiet ipsos custodes? (37) La colaboración policial internacional aumenta, debido a la importancia de una criminalidad cada vez más internacional, el riesgo de lanzarse directamente a un vacío jurídico, en el que la policía no puede ser controlada de manera adecuada ni por la magistratura, ni por el o la acusado (a) en la apreciación de las medidas tomadas para con él (ella) o de las pruebas que son utilizadas contra él (ella). Tocamos aquí la oposición posible entre protección del derecho a la recogida de información de los servicios de policía, por una parte, y las exigencias de

protección jurídica así como el derecho a la vida privada de los ciudadanos, por la otra.

3. ¿Se evoluciona hacia una policía sin Estado de derecho?

¿Se va hacia una policía sin Estado de derecho o ese sistema de colaboración policial internacional es el precursor o la copia de un cierto modelo de Estado que podríamos denominar modelo latino-prusiano: muy centralizado, autoritario, enemigo de todo control, con una gran autonomía del poder ejecutivo y actuando con la mayor discreción? Ciertas instituciones y personas se sienten probablemente a gusto en el "no man's land" entre los Estados nacionales y la Unión Europea. Eso parece quizá cierto para los poderes ejecutivos de los Estados nacionales, con las instancias de policía a su sombra.

4. ¿Dónde se detienen las investigaciones proactivas?

En la mayor parte de los países occidentales la policía ha extendido su campo de acción: al lado de la prevención y del descubrimiento de crímenes y delitos, se ocupa ahora cada vez más de lo que se denomina con un término de moda "el trabajo de policía proactivo". El procedimiento penal determina que un hecho criminal concreto debe haber tenido lugar antes de que puedan ser entabladas diligencias contra el criminal. Esa presunción concreta parece ser un concepto elástico. En la investigación se utiliza ahora la noción de "terreno preparatorio del procedimiento penal".

Sobre ese terreno preparatorio parece pues existir una fase previa del procedimiento penal: antes de que exista la presunción de un hecho punible se dispone ya de información para evaluar si esa presunción puede ser "construida". Podemos preguntarnos por qué a pesar de las campañas de prevención, las tareas represivas de la policía llegan a ser cada vez más importantes: por la intensificación de las investigaciones, por la modificación de los instrumentos jurídicos y de la competencia de gestión de la magistratura. Eso se refuerza todavía más por algunos cambios en el proceso de investigación. Es interesante hacer notar a ese respecto que una modificación cualitativa se manifiesta progresivamente en el proceso de recogida de información. En el concepto tradicional, los análisis intervienen después de que el hecho delictivo haya sido perpetrado (recogida reactiva de información). Ahora se produce un deslizamiento: la búsqueda e intercambio de infor-

mación tiene cada vez más relación con los hechos y circunstancias que preceden a los hechos (delictivos), en otros términos, la proacción.

Los analistas de crímenes están ahora activos, antes de que los hechos delictivos sean perpetrados, por el análisis de síntomas, la previsión de desarrollos, el establecimiento de relaciones transversales entre los diferentes asuntos y los nuevos modelos, entre los modos operativos y grupos criminales (38). Así, el artículo 46 de los acuerdos de Schengen contiene un principio de legalización de este modo de actuación proactiva. Por ejemplo, creando la posibilidad de indicar a las policías extranjeras, sobre una base voluntaria, los modos de operar de los estafadores.

Esas diligencias proactivas son un *mal necesario*. Necesario porque existen formas de criminalidad ante las cuales las autoridades no pueden permanecer pasivas a la espera de que un mal grave se pueda producir (39). Si la tendencia a la proactivación se intensifica, se podrá contar de manera más eficaz con los recursos humanos y el tiempo disponible. No será ya más necesario efectuar investigaciones que requieran mucho tiempo y que no conduzcan a nada. Podrá concentrarse sobre los asuntos que ya se sepa (gracias al circuito "gris") que son interesantes. Una suerte de función "case-screening" (40): una vez adoptada la decisión de iniciar una investigación, una serie de indicaciones existen ya respecto a la dirección en que se deberá enfocar el tema. El problema consiste ahora en tratar esta información de manera que sea utilizable en el marco de un procedimiento penal.

Un *mal* porque la recogida de informaciones implica grandes riesgos sociales y costos muy importantes. En primer lugar está el hecho de que el estímulo de la actividad proactiva de la policía sobre una base internacional coloca el problema de que cada ciudadano, y no siempre el sospechoso, puede ser objeto de una acción policial. La prudencia es pues necesaria. Una descripción clara de la finalidad de la actividad y de los procedimientos que pertenecen a la función de policía es pues indispensable si se quiere evitar que la policía no se exceda de sus poderes, sobre todo al ejercer responsabilidades en beneficio de otros países además del país de origen del cuerpo al cual pertenece. Una excesiva autonomía de la policía, una apreciación inexacta de la legitimidad de la prueba obtenida, la tendencia a dejar a los sospechosos en la ignorancia con el pretexto de que su asunto ha sido tratado en el marco de la colaboración

internacional, son aspectos a considerar si la propia policía quiere evitar que el efecto boomerang entorpezca un funcionamiento eficaz.

Un examen más profundo permitirá descubrir que el "terreno preparatorio" de intercambio de informaciones se extiende. En ese sentido, la obtención de informaciones de hecho es prácticamente incontrolable: las relaciones personalizadas entre funcionarios de policía son cada vez más intensas. El intercambio de hecho se convierte pues en un fenómeno importante. De una parte, lo que pasa en el seno de la policía ilustra sobre lo que las encuestas anticipan en parte sobre la toma de decisiones políticas relativas a legislaciones y reglamentaciones (previstas) que hacen posible una consulta estructurada. Por otra, el fenómeno afecta a cuestiones democráticas de control e integridad. En una palabra, en la búsqueda de un método de trabajo cada vez más proactivo relativo a la lucha contra la criminalidad organizada, no se puede olvidar indicar hasta dónde pueden llegar los analistas-investigadores de la policía.

5. Disparidad entre el "trabajo de base" y el desarrollo de un sistema de alto nivel.

En el desarrollo del intercambio internacional de informaciones entre fuerzas de policía, los enlaces y comunicaciones de hecho juegan un gran papel. Al lado de eso, o más bien por encima de ello, se manifiestan iniciativas como EUROPOL y el acuerdo Schengen. Entre los dos niveles aparece, sin embargo, una gran disparidad. Desde hace ya mucho tiempo, los investigadores no pueden comprender lo que ocurre por encima de sus cabezas, en tanto los oficiales superiores y el personal responsable de la elaboración de la política no tienen a menudo suficiente contacto con la práctica diaria sobre el terreno. En el futuro será importante observar cómo va a evolucionar la comunicación entre la base policial, los que realizan el trabajo cotidiano de investigación internacional, por un lado, y los sistemas formales de intercambio de información por el otro.

TRADUCCION: Gonzalo Jar Couseiro

NOTAS

- (1) VAN ALMELO, A. E., y WIEVEL, P. G.: "Pottiezorg in de jaren '90", en VAN ALMELO, A. E., y WIEVEL, P. G. (eds), *Pottiezorg in de jaren '90*. Antwerpen, Kluwers Editions Juridiques, 1991.
- (2) Para un estudio más conciso, ver FLIJNAUT, C.: "De internationalisering van de opsporing in Westelijk Europa", *Panopticon*, 1987, págs. 300-320.
- (3) X. "Ministerie Wereldconferentie over georganiseerde misdaad", *Politica*, 1994, 10, 6-7.

- 14) DE SCHUTTER, B.: "De internationalisatie van de misdaad en de confrontatie met de nieuwe informatietechnologie", en ELAERTS, C.; ENIUS, I., y SENDEN, R.: *Politie in beweging*. Antwerpen, Kluwer Arnhem Gouda Quint, 1990, 339-345.
- 15) Excerpto Suiza.
- 16) VERVAELE, J.: "Rechtshandhaving van het communautair recht. Naar een Europese gemeenschap met strafrechtelijke bevoegdheden en/of Europese Justitiebeleid?", *Panopticon*, 1992, 13, 558-571.
- (7) DE ROUGEMENT, D.: citado en *Bulletin*. Crédit Suisse, mayo 1973.
- 18) FIJNAUT, C.: "De crmnele politiek in de Europese Gemeenschap", *Panopticon*, 1992, 572.
- 19) BRUGGEMAN, W.: "Is het Europese antwoord (voldoende) georganiseerd?", *Panopticon*, 1993, 185-187.
- (10) DEAHENE, J. L.: "Vragen bij een Informatie maatschappij", opinión: *De Morgen*, 27-1-1995.
- (11) TOFFLER, A.: *De derde golf*, Anvers, Veen, 1980.
- (12) Ver aquí, capítulo 3: "L'informaton: What's in a name".
- (13) WIEVEL, P.: "Het informatiefront van politie en bijzondere opsporingsdiensten", en VAN ALMELO, A. E., y WIEVEL, P. G.: *Politiezorg in de jaren '90*. Arnhem, Gouda Quint, 1991, página 157.
- 114) Los servicios de policía son invadidos por ofertas informáticas. Alemania es el principal pionero en lo relativo a la utilización de medios informáticos. Pensemos en el factor dominante del BKA, que pretende controlar la apertura hacia Europa central y Europa del Este.
- (15) HOOGENBOOM, A. B.: *Het Politiecomplex*. Anvers, Kluwer, 1994, 335.
- (16) RUPPRECHT, R.: "Das Schengener Sicherheitssystem", *Die Neue Politzei*, 1991, 11, 555, 59; MULDER, C. F., y RÜTER, C. F.: "Het Skandinavisch model", *Justitiële Verkenningen*, 1995, 1, 20-36.
- 117) En lo que se refiere al término "modelo escandinavo" para la colaboración penal entre los Estados nórdicos, no comprende solamente Escandinavia en sentido estricto (Dinamarca, Suecia, Noruega), sino los cinco Estados del norte de Europa. Sobre ese tema: MULDER, C. F., y RÜTER, C. F.: "Het Skandinavisch model: samenwerking met behoud van identiteit", *Justitiële Verkenningen*, 1995, 21, 1, 20-36.
- (18) BUSCH: "Schengen", *Fortress Europe*, circular, número 32, marzo 1995, 1-6.
- 119) FIJNAUT, C.: "Action de police en Europe: état des lieux et perspectives", en Instituto de Altos Estudios de la Seguridad Interior. *Systèmes de police comparés et coopération*. Actas del coloquio internacional del IHESI, París, 1-4, diciembre 1992, 158.
- 120) *Ibid.*, 159.
- (21) MOLS, G.M.P.F., y SPRONKEN, T.: "Europa 1992: een moeras voor verdachte en verdedding", en MOLS, G.M.P.F. (ed.), *Dissonanzen bij het akkoord van Schengen*. Deventer, Kluwer, 1990, 35-60.
- 122) PARIDAENS, D.J.M.W.; SWART, A.H.J., y VAN WIJCK, G.J.M.: "Het Europa van de burger en het Strafrecht", *Nederlands Juristenblad*, 1989, 791.
- (23) MOLS, G.M.P.F., y SPRONKEN, T.N.B.M.: Op. cit., 47-48.
- (24) ANDERSON, M.: "Objets y modalités de la coopération européenne. Quelques remarques sur les nouveaux enjeux", conferencia no publicada, 3.
- (25) WEICHERT, T.: "Internationale Zusammenarbeit der Polizei", *Gehelm*, 1989, 18-26, citado en GROENENDIJK, C. A.: "Schengen, democratie en binnenlandse toezicht op ereendingen door de politie", en MOLS, G.M.P.F. (ed.), *Dissonanzen bij het akkoord van Schengen*. Deventer, Kluwer, 1990, 7-16.
- 126) VAN OUIRIVE, L.: "Is Europees strafrecht mogelijk en noodzakelijk?", *Panopticon*, 1994, 470.
- (27) DELTUR, P.: "CVP gewonnen door vorming van een eenheidspolitie", *De Morgen* (13-11-95).
- 128) También llamada "policeoate", ver CACHET, A.: "Regiorovning als toekomstbeleid: naar een ander politiebestedel", *Besluitwetenschappen*, 1990, diciembre, 494 y ss.
- 129) (...) y que muy a menudo no se aplica.
- 130) Es preciso señalar que al mismo tiempo en Bélgica los procuradores han designado un cierto número de "procuradores Schengen" que deben velar por la aplicación de la convención de Schengen.
- (31) BAS, R.; DECORTE, T., y VAN LAETHEM, W.: *Methoden van private opsporing en bewaking en de grondrechten van de mens*. D.W.T.C., 1994. HOOGENBOOM, A. B.: op. cit., 1994; MARX, G. T.: "The interweaving of public and private police in undercover work", en SHEARING, D., y STANNING, P. C. (eds.), *Private Policing*. Londres, 1987.
- (32) SCHNABEL, P. H.: "Police cooperation with private security broadens patrol coverage", *The Police Chief*, 1978, 94-95.
- (33) MARX, G. T.: "The interweaving of public and private police in undercover work", en SHEARING, C. D., y STANNING, P. C. (eds.), *Private Policing*. Sage, Newberry Park, 1987, 172-193.
- (34) VAN LAETHEM, W.; DECORTE, T., y BAS, R.: "Private politieoering en grondrechten. De methoden van private opsporing en de grondrechten van de mens", *Universitaire Pers*, Leuven, 1995, 251.
- (35) Hago referencia a una investigación llevada a cabo por J. VANDERBORCHT en el marco del "Onderzoek naar de informatiestromen tussen Belgische en buitenlandse politiediensten" cuyo informe no ha sido todavía publicado. Comparad igualmente esta materia con la discusión sobre la escucha ilegal telefónica en el asunto XTC (Holanda). En ese asunto, habría sido antes el tema de las escuchas telefónicas en casa de los acusados que la autorización "ad hoc" hubiese sido otorgado por el juez. El profesor de derecho policial NAEYE declara en reacción a eso: "Por las escuchas ilegales, la policía puede procurarse ventajas indirectas. Podría, por ejemplo, interceptar un fax y así descubrir que un sospechoso está a punto de realizar una transacción ilegal. A continuación, el agente de seguridad procura estar en el momento oportuno en el lugar y sorprender al interesado en delito flagrante. Más tarde, ocultará al juez que él estaba allí porque había interceptado un fax ilegalmente". Ver sobre ese tema: MOLL, H.: "Aftappen door PTT gebeurt in schemergebied", NRC, 21 de julio de 1992. Entre juristas se habla de "Fruits of the poisoned tree". Los interesados no pueden ser perseguidos por hechos que han llegado a conocimiento de la policía de manera ilegal, como la escucha ilegal de una conversación. Ver sobre el tema: MOLL, H.: "PTT zon (illegaal telefoons) laten afsluisteren door politie", NRC (21 VII 92). Se puede decir pues que los frutos prohibidos no pueden ser utilizados, pero este conocimiento previo puede ayudar a dar a las investigaciones la "buena" dirección y puede ser luego "blanqueada" por otras vías.
- (36) ANDERSON, M.: Op. cit., 13.
- (37) Réplica de Juvenal en "La República" de Platón, que indicaba que "lo peor y lo más escandaloso que puede suceder a un pastor sería dirigir los perros de su rebaño de tal manera que por falta de disciplina, por hambre o por otra mala costumbre, comiencen a causar mal a los corderos y se asemejen más a los lobos que a los perros".
- (38) HOOGENBOOM, A. B.: Op. cit., 31-31.
- 139) Véase respecto al tema de la necesidad de la proactivación, FIJNAUT, C.: "Observatie en infiltratie toe aan een wettelijke regeling", en DOORENSBOS, D. R., y WERWEL, R. T.: *Hercoördinatie Wetboek van Strafvordering*. Maastricht, 1991.
- 140) HOOGENBOOM, A. B.: Op. cit., 362.

BIBLIOGRAFIA Y DOCUMENTACION

Iniciamos con este número especial de Cuadernos de la Guardia Civil dedicado a los modelos policiales europeos, una nueva sección de amplia aceptación en otras publicaciones similares y, por tanto, de reconocida utilidad. Se trata de una extensa y selecta relación bibliográfica y documental sobre la temática abordada en el número, a partir de los títulos aportados por los respectivos autores y de una concienzuda labor de investigación de la Redacción de la Revista.

Con ello se pretende dotar a los lectores de Cuadernos de la Guardia Civil de una herramienta extraordinariamente útil, tanto para quienes deseen profundizar en la investigación de los temas tratados, como para quienes, simplemente, deseen ampliar sus conocimientos al respecto. Esperamos, así, que la acogida de esta sección sea buena, pero, sobre todo, que cumpla los objetivos previstos.

Se echarán en falta las publicaciones de las Revistas Oficiales, tanto de la "Profesional Guardia Civil" como de la propia "Cuadernos de la Guardia Civil". El motivo no es otro que el hecho de ser sobradamente conocida por parte de los asiduos lectores de ambas publicaciones. En cualquier caso, con sólo dirigirse a la Redacción de ambas Revistas se informará a los consultantes de cuanto deseen sobre publicaciones referidas al tema. Por otra parte, se recuerda a estos lectores, que anualmente en su último número de diciembre la "Revista Profesional Guardia Civil" publica la relación de artículos aparecidos a lo largo del año.

Por consiguiente, "Cuadernos de la Guardia Civil", en su constante afán de lograr los objetivos que la vieron nacer, se suma con esta idea a la línea de las publicaciones periódicas de mayor prestigio, como no podía ser de otra forma.

A continuación se cita la reseñada bibliografía y documentación, parcelada en los distintos temas abordados en este monográfico.

Modelos Policiales:

ARRIGH-ASSO. "La Police Nationale". París, 1979.

AUBERT PETIT. "La Police Nationale, Service public". París, 1981.

BRAVO, A. "Carabinieri, Polizia e Polizia dell'ordine publico", en *Politica del Diritto*, número 2, 1975.

BUSCH-FUNK-KAUB-NARR-WERKENTIN. "Die Polizei in der Bundesrepublik". Frankfurt, 1985.

CATHELIMEAU, D. "Le Gendarmerie". 1974.

CORSO, G. "L'Ordine Publico". Bolonia, 1979.

DIDIER-BIGO. "L'Europe des polices et de la securité interieure". Bruselas, 1992.

DIEU, FRANÇOIS. "Gendarmerie y Modernité". París, 1992.

DI RAIMONDO, M. "Il sistema dell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza". Padova, 1984.

DOERING. "La organización de la policía en la República Federal de Alemania". Sonderdienst, SO.

ENGLIS-CARD. "Police Law". Londres, 1985.

FARGNOLI, G. "Organizzazione e compiti della Polizia di Stato", *Rivista di Polizia*, fascículo V, mayo 1993.

GLEIZAL, JJ. "La Police Nationale. Droit et pratique policiere en France". Grenoble, 1974.

JAR COUSELO, G. "Modelo Policial español y Policías Autónomas". Madrid, 1975.

KEMPPNER, R. "Police Administration", en la obra de *Governing Postwar Germany*, Nueva York, 1960.

- LAFONT-MEYER. "Le nouvel ordre Gendarmique". Paris, 1980.
- LEIGH. "Police Powers in England and Wales". Londres, 1975.
- LOPEZ GARRIDO, D. "El aparato policial en España". Madrid, 1987.
- MONGUIN, P. "La modernisation de la police nationale". A.J.D.A., 1968.
- MOSCA, D. "Pubblica Sicurezza", en Diccionario de Diritto, Pubblica Sicurezza (Ordenamiento dell'Amministrazione della).
- QUERALT, J. "El policia y la Ley". Barcelona, 1986.
- RODDI. "La Polizia de Sicurezza". Milán, 1953.
- ROMAIN, W. "La reforme de la Police en France". RICPT y XXIII 3. París, 1979.
- VARIOS. "Polices d'Europe", I.H.E.S.I. L'Harmattan. París, 1992.

Véanse también los artículos que sobre las distintas policías europeas han realizado Duque Quicios y Ramos Hitos en la Revista "Guardia Civil", y que se hallan publicados a lo largo de 1993 y 1994, bajo el epígrafe "Policías del Mundo".

La seguridad en Europa

- COLECCION de "Cahiers de la securité Interioure". Instituto Altos Estudios de la Seguridad Interior, Ministerio del Interior de Francia.
- JOUBERT, CH., y BEVERS, H. "La police et l'Europe". *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, número 4, octubre-diciembre 1992.
- JULIEN LAFARRIERE, F. "De l'application des acords de Schengen au Statut des zones d'attente, chonique d'une loi annoncée". *L'Actualité Juridique. Droit Administratif*, número 10, octubre 1992.
- MARTIN ARRIBAS, J. J. "Consideraciones sobre la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea". *Revista Española de Derecho Militar*, número 62, julio-diciembre 1993.
- MASSE, M. "L'Espace Schengen. Textes et contexte, figures de l'integration dans l'Europe Communautaire". *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, número 2, abril-junio 1992.
- PIRIS, JEAN C. "¿Son las instituciones comunitarias más eficaces, más democráticas y más transparentes después de Maastricht?". *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, serie D-22, octubre 1994.
- SANCHEZ BLANCO, A. "Aplicación de la Constitución Española ante el Tratado de la Unión Europea". *Noticias de la Unión Europea*, número 120, enero 1995.
- SANCHEZ RODRIGUEZ, L. I. "La Unión Europea y su política exterior y de seguridad". *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, número 3, septiembre-diciembre 1993.
- WALTER IRWIN. "Informe sobre la Conferencia Internacional sobre seguridad, las drogas y la prevención de la delincuencia en el modelo urbano". París, 18 a 20 de noviembre de 1991. *Ciencia Policial*, número 22, julio-septiembre 1993.

Además de esta bibliografía, resulta de capital importancia la consulta del contenido de las conclusiones de la Presidencia de la Unión Europea en sus reuniones periódicas, en especial en lo referente a temas de "justicia e interior", por cuanto permiten ver la evolución de la seguridad en materia de terrorismo, xenofobia, inmigración ilegal, drogas y seguridad en general. Por su interés, citamos las más notables:

- Declaración del Consejo Europeo. Cannes, 26 y 27 de junio de 1995.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Essen, 9 y 10 de octubre de 1994.

- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Cannes, 26 y 27 de junio de 1995. Este documento contiene una parte A sobre, entre otras, cuestiones de interior, y una parte B sobre, entre otras, cuestiones de justicia e interior.
- Conferencia ministerial Euromediterránea. Barcelona, 27 y 28 de noviembre de 1995, donde figura la posición de la Unión Europea en materia de seguridad.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Corfú, 24 y 25 de junio de 1994.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Bruselas, 10 y 11 de diciembre de 1993.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Copenhague, 21 y 22 de junio de 1993.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Birmingham, 16 de octubre de 1992.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Lisboa, 26 y 27 de junio de 1992.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Maastricht, 9 y 10 de diciembre de 1991.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Luxemburgo, 28 y 29 de junio de 1991.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Roma, 14 y 15 de diciembre de 1990.
- Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo. Dublín, 25 y 26 de junio de 1990.

Esta documentación puede consultarse solicitándola a la Dirección General de la Guardia Civil, a través de la Revista "Cuadernos de la Guardia Civil".

Narcotráfico

- ALIDORI MARCO. "Repressione del traffico di droga via mare nel recente trattato Italia-Spagna". *Rivista della Guardia di Finanza*, número 4, julio-agosto 1993.
- CARAZO DORADO, M. P. "Informe de las actividades realizadas por la Comunidad Europea sobre el problema de la droga". *Cuadernos de Política Criminal*, número 46, 1992.
- DIEZ RIPOLLES, J. L. "Tendencias político-criminales en materia de drogas". *Jueces para la Democracia*, número 19, febrero 1993.
- DIEZ RIPOLLES, J. L. "El blanqueo de capitales procedentes del tráfico de drogas. La recepción de la legislación internacional en el ordenamiento penal español". *Actualidad Penal*, número 32, septiembre 1994.
- LANDROVE DIAZ, G. "Tráfico de drogas y represión". *Estudios Penales y Criminológicos*, volumen XVII, 1993-1994.
- RIO FERNANDEZ, L. J. "Tráfico de drogas: delito internacional". *Revista General de Derecho*, número 588, septiembre 1993.
- Unión Europea. "Informe sobre posibles usos del artículo K1.4 del Tratado de la Unión Europea", abril 1995.
- Unión Europea. "Propuesta de Reglamento (CE) del Consejo relativa a la cooperación Norte-Sur en el ámbito de la lucha contra las drogas y la toxicomanía". Bruselas, 30 de junio de 1995.

Terrorismo

Ramón Chornet, C. "Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho Internacional". Tirant lo Blanch. Valencia. 1993.

Vercher, A. "Terrorism in Europe: An international comparative legal analysis". Oxford Clarendon Press, 1992.

Inmigración ilegal:

AGUILAR SECO, M. "Grupos organizados exteriores con repercusión en Europa: integrista". *Ciencia Policial*, número 28, enero-febrero 1995.

BELLOCH, J. A. "Racismo, xenofobia y extranjería". *Claves de Razón Práctica*, número 31, abril 1993.

BORREGUERO VIRSEDA, J. "El problema de la xenofobia y el racismo en España y su relación con la actividad policial". *Ciencia Policial*, número 28, enero-febrero 1995.

CEREZO MIR, J. "Derecho Penal y derechos humanos: experiencia española y europea". *Actualidad Penal*, número 14, abril 1993.

DIEZ NIETO, J. A. "Inmigración ilegal". *Ciencia Policial*, número 21, abril-junio 1993.

Europa contra el racismo: repertorio de iniciativas comunitarias. Recopilación dirigida por Juan de Dios Ramírez Heredia. Tipografía Moreno, Barcelona, 1993.

GOMA TORRES, J. "Democracia, derechos humanos y racismo". *Ciencia Policial*, número 28, enero-febrero 1995.

JIMENA QUESADA, L. "El derecho de asilo en la Unión Europea: una posible fuente de conflictos entre órganos europeos y su influencia en el sistema constitucional español". *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, monográfico número 18, 1994.

JIMENEZ DE PARGA MASEDA, P. "El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa Comunitaria". Madrid, 1994.

Le Droit des étrangers: Status, evolution europeenne, droits économiques et sociaux / sous la direction de Pierre Jadoul et Eric Mignon. Bruxelles. Facultés universitaires Saint Louis, 1993.

LOPEZ MEDEL Y BASCONES, M. "Tendencias últimas de la política comunitaria de derechos humanos". *Noticias de la Unión Europea*, número 101, febrero 1995.

MANJON MANJON, J. R. "Inmigración y extranjería en los tratados internacionales". *Economía y Sociología del Trabajo*, número 11, marzo 1991.

MORENO DE MESA, F. "Inmigración, xenofobia y racismo". *Ciencia Policial*, número 21, abril-junio 1993.

TSOUKALA, A. "Le réforme de droit grec en matière d'inmigration. L'entrée et l'éloignement des étrangers non communautaires". *Revue de Science Criminelle et de Droit Pénal Comparé*, número 4, octubre-diciembre 1994.

Cooperación judicial

MADLENER, K. "La evolución de los acuerdos internacionales de España en materia de cooperación judicial penal en los años 1989-1992". *Actualidad Penal*, número 46, diciembre 1994.

RUIZ VADILLO, E. "El incipiente Derecho Penal comunitario". *Noticias de la Unión Europea*, número 119, diciembre 1994.

VILARIÑO PINTOS, E. "La cooperación en los ámbitos de justicia e interior en el Tratado de la Unión Europea. Los aspectos básicos para su realización". *Revista de Instituciones Europeas*, número 1, enero-abril 1994.

YEBENES GADEA, A. "La protección de datos en la información judicial europea; sistema de información de Schengen". *Ciencia Policial*, número 28, enero-febrero 1995.

Cooperación policial

BONNEFOI SERGE, A. "La cooperación Schengen". *Revista Internacional de Policía Criminal*, número 447, marzo-abril 1994.

MASSI FRANCO. "L'accordo di Schengen en la cooperazione di polizia nel quadro del sistema SIS-SIRENE". *Rivista della Guardia di Finanza*, número 3, mayo-junio 1994.

Europol

HERRERO HERRERO, C. "Relaciones Policiales europeas: La Europol". Conferencia impartida en la Academia Especial de la Guardia Civil, Madrid, 1992.

LUENGO, L. "La colaboración policial en el marco del Acuerdo Schengen". Conferencia impartida en las jornadas sobre la Unión Europea, noviembre 1994, Madrid.

MONJE PRADO, J. B. "Instituciones de la Unión Europea". *Revista Policia*, número 90, noviembre-diciembre 1993.

EL PAIS. Diarios de 11 de junio, 22 de noviembre y 1 de diciembre de 1994.

SOLANS, M. "Europol contra el mercado único de la delincuencia". Diario *El País* de 17 de octubre de 1991.

VILLEGAS MARTINEZ, J. "El acuerdo de Schengen y la libre circulación de personas en la CEE". *Boletín de Documentación del Ministerio del Interior*, Madrid, 1993.

Documentación adicional

Además de esta bibliografía, una mayor profundización en la temática, sugiere consultar fondos documentales de primera mano. El archivo más interesante se encuentra en Bruselas, en cada una de las delegaciones de los países de la Unión Europea. Es posible conseguir la documentación deseada con tan sólo contactar con la delegación española. En cualquier caso, para mayor facilidad, a continuación exponemos una relación de documentos de interés contrastado, con expresión del número con que se encuentra archivado, la fecha de emisión y el asunto del que trata (*).

Núm. doc.	Fecha	ASUNTO
08415/90	13/09/90	Lucha contra la Droga.
09358/90	26/10/90	Programa Europeo Lucha contra la Droga.
09358/90	30/10/90	Programa Europeo Lucha contra la Droga.
09358/90	05/11/90	Programa Europeo Lucha contra la Droga.
09477/90	31/10/90	Proyecto conclusiones sobre la Droga.
09477/90	22/11/90	Proyecto conclusiones sobre la Droga.
09610/90	05/11/90	Proyecto Programa Europeo Lucha contra la Droga.
09610/90	12/11/90	Proyecto Programa Europeo Lucha contra la Droga.
09621/90	05/11/90	Lucha contra la Droga.
00257/90	11/12/90	Informe sobre Programa Nacional de la Droga en la CEE.
00117/90	28/11/90	Papel Educación Lucha contra las Drogas: Nota información general.

* Información facilitada a la Redacción de esta Revista por Juan Antonio Martín Burgos, Consejero de Justicia de la Representación permanente de España ante la UE

Núm. doc.	Fecha	ASUNTO
08308/91	22/10/91	Lucha contra blanqueo de "dinero sucio" procedente de tráfico de drogas.
08308/91	22/10/91	Lucha contra blanqueo de "dinero sucio" procedente de tráfico de drogas.
08308/91	29/11/91	Lucha contra blanqueo de "dinero sucio" procedente de tráfico de drogas.
0844/92	16/12/92	Fabricación y venta de algunas sustancias utilizadas para la fabricación ilícita de drogas.
0725/92	10/06/92	Comunicación com. al Consejo sobre reducción de demanda de drogas en la CEE.
4364/92	27/02/92	Informe grupo 'ad hoc' toxicomanía sobre Semana Europea Prevención Droga.
6973/92	17/06/92	Prop. Reglamento sobre creación Observatorio Europeo de Drogas y Red Europea Información sobre Drogas y Toxicomanías.
6932/92	19/06/92	Trabajos grupo 'ad hoc' sobre prop. reglamento sobre Creación Observatorio Europeo Droga y Toxicomanía. Nota Presidencia.
4759/92	27/02/92	Anteproyecto respuesta a pregunta escrita P. E. número 301/92 sobre apertura fronteras y comercio de drogas.
6046/92	04/05/92	Proyecto declaración sobre Semana Europea Prevención de Droga. Nota S. G. a COREPER.
6270/92	11/05/92	Proyecto declaración sobre Semana Europea Prevención de Droga. Nota A 1.575 Consejo y a Ministros Sanidad.
7291/92	16/06/92	Comunicación com. al Consejo sobre 2.º Informe sobre reducción demanda drogas en CEE, sec(92) 725.
8094/92	22/07/92	Posición común sobre D.I., sobre fabricación y comercio sustancias para fabricación ilícita de drogas, estupefacientes y psicotrópicos.
0237/92	18/06/92	Prop. Reglamento sobre creación Observatorio Europeo de Drogas (O.E.D.) y de Red Europea de Información sobre Drogas y Toxicomanías.
6849/92	15/06/92	Anteproyecto respuesta A P. E. n.º 1122/92 sobre Observatorio Europeo de Drogas.
6849/92	17/09/92	Anteproyecto respuesta a P. E. n.º 1122/92 sobre Observatorio Europeo de Drogas.
5666/92	06/04/92	Nota Presidencia a Grupo Salud sobre Proyecto Declaración sobre Semana Europea Prevención Droga.
4082/92	31/01/92	Aumento de la criminalidad organizada en relación con el tráfico de drogas, anteproyecto respuesta a preguntas.
5131/92	07/05/92	Anteproyecto respuesta a P. E. n.º 501/92 sobre Programa Lucha contra la Droga.
5131/92	03/04/92	Anteproyecto respuesta a P. E. n.º 501/92 sobre Programa Lucha contra la Droga.
5131/92	22/05/92	Anteproyecto respuesta a P. E. n.º 501/92 sobre Programa Lucha contra la Droga.
8584/92	28/09/92	Aplicación y eventual revisión Plan Europeo Lucha contra la Droga. Informe Grupo Sanidad 8-9-92 al de 28-9-92.

Núm. doc.	Fecha	ASUNTO
8584/92	15/10/92	Aplicación y eventual revisión Plan Europeo Lucha contra la Droga. Informe Grupo Sanidad 8-9-92 al de 28-9-92.
7219/92	15/06/92	Proyecto Reglamento sobre creación Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías. Nota Presidencia a Consejo.
7219/92	23/06/92	Proyecto Reglamento sobre creación Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías. Nota Presidencia a Consejo.
7519/92	17/06/92	Proyecto Reglamento sobre creación Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanía. Nota Presidencia a Consejo.
7571/92	29/06/92	Proyecto Reglamento sobre creación Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías.
7271/92	30/06/92	Proyecto Reglamento sobre creación Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías.
5487/92	26/03/92	Nota punto A sobre adopción Reglamento sobre medidas contra desviación ciertas sustancias para fabricación ilícita psicotrópicos.
9794/92	10/11/92	2.º Informe sobre reducción demanda drogas en CEE. Proyecto conclusiones. Nota S. G. a Consejo Sanidad.
9794/92	12/11/92	2.º Informe sobre reducción demanda drogas en CEE. Proyecto conclusiones. Nota S. G. a Consejo Sanidad.
4169/92	17/01/92	Propuesta Reglamento sobre desviación ciertas sustancias a preparación ilícita drogas y sustancias psicotrópicas.
6878/92	04/06/92	Propuesta Reglamento sobre creación Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías (O.E.D.T.) y red información (R.E.I. Tox.).
7487/92	22/06/92	Proyecto Reglamento sobre creación Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías.
8033/92	29/07/92	2.º Informe sobre reducción demanda de drogas en CEE. Comunicación com. e Informe Grupo Salud 10-7-92.
8033/92	29/09/92	2.º Informe sobre reducción demanda de drogas en CEE. Comunicación com. e Informe Grupo Salud 10-7-92.
8033/92	12/10/92	2.º Informe sobre reducción demanda de drogas en CEE. Comunicación com. e Informe Grupo Salud 10-7-92.
8033/92	21/10/92	2.º Informe sobre reducción demanda de drogas en CEE. Comunicación com. e Informe Grupo Salud 10-7-92.
05381/93	01/04/93	Lucha contra el crimen organizado y tráfico de drogas.
08155/93	19/08/93	Propuesta Reglamento Consejo 302/93 - Creación Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías - Doc com(93) 299 final.
01260/93	16/12/93	Relaciones CEE - Marruecos. Lucha contra la droga y desarrollo de las provincias del Norte.
05070/94	22/02/94	Grupo trabajo sobre terrorismo, 2-3-94, O. D.
08331/94	25/08/94	Grupo trabajo sobre terrorismo, 8-7-94.
05101/94	23/02/94	Informe grupo trabajo drogas, 21-2-94.

Núm. doc.	Fecha	ASUNTO
08916/94	26/08/94	Estatuto personal de la Unidad de Drogas de EUROPOL en La Haya.
04013/95	12/01/95	Unidad de Droga EUROPOL (U.D.E.) - Pregunta escrita 2347/94.
04013/95	03/02/95	Unidad de Droga EUROPOL (U.D.E.) - Pregunta escrita 2347/94.
04339/95	17/02/95	Elaboración estrategia de lucha contra tráfico ilícito de estupefacientes.
04339/95	10/03/95	Elaboración estrategia de lucha contra tráfico ilícito de estupefacientes.
04534/95	24/02/95	Programa trabajo enero 95-junio 95. Nota Unidad Drogas EUROPOL.
04534/95	08/03/95	Programa trabajo enero 95-junio 95. Nota Unidad Drogas EUROPOL.
00002/95	25/09/95	Unidad Drogas EUROPOL. Programa de trabajo, julio 95-diciembre 95.
09534/95	18/09/95	Resumen del Informe sobre actividades de la Unidad de Drogas EUROPOL.
06938/95	31/05/95	Documento trabajo servicios com. sobre análisis para detectar uso de drogas.
05369/95	10/03/95	UDE/EUROPOL. Informe sobre actividades Unidad de Drogas de EUROPOL.
02248/95	26/01/95	Resultado trabajos Grupo de Drogas/Delincuencia organizada.
09153/94	29/09/95	Resultado trabajos grupo terrorismo.
08379/95	27/06/95	Actualización y evaluación del DOC. La amenaza externa e interna que representa el terrorismo.
08382/95	27/06/95	Lucha contra el terrorismo. Lista selectiva de personas de interés.
05644/95	28/03/95	Proyecto Convenio creación EUROPOL. Tratamiento del terrorismo por EUROPOL.
07808/95	16/06/95	Aprobación documento de síntesis sobre evaluación de amenaza externa e interna que representa terrorismo para EE. MM.
04480/95	01/02/95	Informe oral Grupo Trabajo Droga. Pesc.
04542/95	27/02/95	Resultado trabajos Grupo Droga/Delincuencia organizada.
05345/95	14/03/95	Acción común sobre Unidad Droga EUROPOL.
05346/95	08/03/95	Acción común adoptada por Consejo sobre Unidad Drogas EUROPOL.
06067/95	28/03/95	Proyecto dictamen sobre Plan Acción U.E. sobre Lucha contra la Droga (95-99).
06187/95	04/05/95	Lucha contra delincuencia relacionada contra droga.
09124/94	31/08/95	Estrategia de lucha contra tráfico de droga.
04013/95	12/01/95	Unidad de Droga EUROPOL (U.D.E.).
04013/95	03/02/95	Unidad de Droga EUROPOL (U.D.E.).
04158/95	07/09/95	Lucha contra blanqueo de capitales. Nota a grupo droga y delincuencia organizada.
09352/94	12/09/95	Estatuto provisional del personal en Unidad de Drogas de EUROPOL de La Haya.

