



Universidad de Córdoba

Tesis Doctoral

*Visión integral de la normativa
de seguridad interior en el Reino
de España y los Estados de su
entorno próximo europeo:
Portugal, Francia, Bélgica,
Alemania e Italia.*

Director: Prof. Dr. Manuel Izquierdo Carrasco

Doctorando: Francisco Muñoz Usano

*Facultad de Derecho y Ciencias Económicas y
Empresariales*

Córdoba, Noviembre de 2015

TITULO: *Visión integral de la normativa de seguridad interior en el Reino de España y los Estados de su entorno próximo europeo: Portugal, Francia, Bélgica, Alemania e Italia*

AUTOR: *Francisco Muñoz Usano*

© Edita: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba. 2016
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396 A
14071 Córdoba

www.uco.es/publicaciones
publicaciones@uco.es





UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

Papeleta de colación del GRADO DE DOCTOR

Reunido en Córdoba, el día 1 de FEBRERO de 2016

el Tribunal nombrado por la
Vicerrectora de Postgrado y Formación Continua

para juzgar la Tesis Doctoral presentada por

D. FRANCISCO MUÑOZ USANO

con el título de

VISIÓN INTEGRAL DE LA NORMATIVA DE SEGURIDAD
INTERIOR EN EL REINO DE ESPAÑA Y LOS ESTADOS DE SU
ENTORNO PRÓXIMO EUROPEO: PORTUGAL, FRANCIA, BÉLGICA,
ALEMANIA E ITALIA.

bajo la dirección de

D. MANUEL IZQUIERDO CARRASCO

ha acordado concederle la calificación de

NOTABLE

V.º B.º

El Presidente del Tribunal,

Fdo: Juan Pablo Domínguez

V.º B.º

El Secretario del Tribunal,

Fdo: Tomás Luis Campos

DOCUMENTO INFORMATIVO PARA EL INTERESADO SIN VALIDEZ A EFECTOS OFICIALES



A Paqui, José-Antonio y Daniel.



Visión integral de la normativa de seguridad interior en el Reino de España y los Estados de su entorno próximo europeo: Portugal, Francia, Bélgica, Alemania e Italia.

Francisco Muñoz Usano
Director: Prof. Dr. Manuel Izquierdo Carrasco

ÍNDICE

I. Introducción y delimitación conceptual en una visión integral de la Seguridad en el entorno europeo	7.
II. La protección de la seguridad ciudadana, la organización de los cuerpos policiales y la regulación de los servicios privados de seguridad en los Estados objeto de estudio	15.
2.1. La seguridad en el Reino de España	26.
2.1.1. Aspectos generales de la seguridad	
2.1.2. Especial referencia al concepto de Derecho de la Seguridad	
2.1.3. Los cuerpos policiales en España	
2.1.4. Los servicios privados de seguridad en España	
2.2. La seguridad en la República Portuguesa	66.
2.2.1. Aspectos generales de la seguridad	
2.2.2. Los cuerpos policiales en Portugal	
2.2.3. Los servicios privados de seguridad en Portugal	
2.3. La seguridad en la República Francesa	108.
2.3.1. Aspectos generales de la seguridad	
2.3.2. Los cuerpos policiales en Francia	
2.3.3. Los servicios privados de seguridad en Francia	



2.4. La seguridad en el Reino de Bélgica	124.
2.4.1. Aspectos generales de la seguridad	
2.4.2. Los cuerpos policiales en Bélgica	
2.4.3. Los servicios privados de seguridad en Bélgica	
2.5. La seguridad en la República Federal de Alemania	131.
2.5.1. Aspectos generales de la seguridad	
2.5.2. Los cuerpos policiales en Alemania	
2.5.3. Los servicios privados de seguridad en Alemania	
2.6. La seguridad en la República Italiana	141.
2.6.1. Aspectos generales de la seguridad	
2.6.2. Los cuerpos policiales en Italia	
2.6.3. Los servicios privados de seguridad en Italia	
III. El marco europeo de seguridad interior como complemento de los sistemas nacionales de seguridad. Actuaciones específicas de la Unión Europea en materia de protección de la seguridad pública.	149.
3.1. Fronteras, Convenio Schengen e inmigración. Política común de visados.	159.
3.2. Cooperación judicial penal	175.
3.2.1. Antecedentes	
3.2.2. Eurojust	
3.2.3. Orden Europea de Extradición y Entrega OEDE	
3.2.4. Extradición	
3.2.5. Sistema de registro de antecedentes ECRIS	
3.2.6. Orden Europea de Protección	
3.3. Cooperación policial	188.
3.3.1. Antecedentes	
3.3.2. Convenio Europol	
3.3.3. Terrorismo	
3.4. Protección de datos personales	206.



3.5. Otras actuaciones comunitarias	216.
3.5.1. Fraudes al presupuesto comunitario: OLAF	
3.5.2. Marcas, propiedad industrial, patentes, derechos de autor	
3.5.3. Blanqueo de capitales	
3.5.4. Seguridad vial y en el transporte aéreo, marítimo, terrestre y de mercancías peligrosas	
3.5.5. Protección Civil, contraincendios y seguridad nuclear	
IV. Adenda: “Noviembre 2.015”	238.
V. Conclusiones	248.
VI. Bibliografía de referencia	253.

Edición corregida tras la presentación y defensa ante el Tribunal de Tesis Doctoral.



I.- INTRODUCCIÓN Y DELIMITACIÓN CONCEPTUAL EN UNA VISIÓN INTEGRAL DE LA SEGURIDAD EN EL ENTORNO EUROPEO.

Debe ser cuestión fundamental de este trabajo definir el objeto básico en su estudio como es el tan debatido doctrinalmente concepto de “seguridad”.

El objetivo fundamental de esta Tesis, será hacer un recorrido por las medidas de las que los Estados estudiados por sí solos, y juntos con otros en la Unión Europea, se han dotado para proteger a sus ciudadanos, su régimen constitucional, su economía y su acervo social y cultural.

Es obligado por tanto justificar la razón de haber elegido determinados países y no otros para este estudio, y, partiendo del Reino de España, hemos optado por aquellos de proximidad geográfica, jurídica, social y cultural (como Portugal, Francia e Italia) pero complementándolos con otros de carácter federal y organización más compleja, como Alemania y Bélgica.

Desde el punto de vista historiográfico encontramos una evolución del término primitivo griego “politeia”, que algunos traducen como “constitución” o “régimen”, al decimonónico “policía” entendido como actuación administrativa o de gobierno, de una de cuyas facetas, la llamada “policía de seguridad” deriva todo cuando hoy entendemos bajo éste último término.

Siguiendo la obra clásica en la materia como es “Las instituciones de seguridad pública” de Crispín Ximénez de Sandoval de 1858¹, la palabra “policía”, aparece asociada en las obras de Platón a “la vida, el orden y la ley por excelencia que sostiene una ciudad”. Otro pensador griego y famoso orador, Isócrates, en su

¹ Ximénez de Sandoval, Crispín.- *Las instituciones de seguridad pública en España y sus dominios de ultramar*.- Madrid, Imprenta Rivadeneyra, 1858.



discurso al Areópago sobre el concepto de policía y su institución la definió como *“el alma de la ciudad operando en ella los mismos efectos el entendimiento en el hombre, porque piensa en todo, arregla todas las cosas, hace o procura todos los bienes necesarios en el ciudadano y aleja de la sociedad los males y calamidades que puede tener”*². Aristóteles, la consideró también como *“el buen orden y el sostén de la vida en el pueblo, que es el primero y más grande para todos los bienes”*³.

En mi opinión, el término policía del que hasta ahora se ocupaban estos filósofos se emplea en su acepción de “buen gobierno”; ya que no cabría hablar en esas épocas de “buena administración”. Sin embargo, en las obras de los autores citados siempre aparecen dos componentes del término *“politeia”* o política; por un lado la seguridad jurídica de los ciudadanos, y por otro su seguridad personal, que debe ser protegida frente a los elementos antisociales pero también frente a los abusos del gobernante.

En la obra de Locke, en 1690, se defiende el derecho del hombre a defenderse, pero la necesidad de poner esta facultad en manos del Estado afirmando que *“solo existe sociedad política allí donde cada uno de sus miembros ha hecho renuncia de ese poder natural entregándolo en manos de la comunidad”*⁴.

Ya en el siglo XVIII estudiamos un nuevo concepto de policía en el sentido administrativo que es el de Nicolás Delamare en época de Luis XIV de Francia el cual afirma en su *“Traité de Police”* de 1705 que la *policía “vela por la felicidad, regula la sociedad y garantiza la vida”*⁵.

² Isócrates.- *Discursos. Obra completa. Intr., trad. y notas de J. M. Guzmán Hermida. Rev.: M. López Salvá.*- Madrid, Editorial Gredos, 1979.

³ Aristóteles.- *Política.*- Libros en Red, edición 2004.

⁴ Powell, Jim.- *John Locke: Natural Rights to Life, Liberty, and Property.*- New York, USA, In: The Freemann. Publisher: The Foundation for Economic Education, 1996.

⁵ Delamare, Nicolás.- *Traité de la Police.*- París, Biblioteca Nacional de Francia, 1705-1734.



En cuanto a los antecedentes históricos de la regulación jurídica de la seguridad, destaquemos como uno de los más inmediatos en nuestro entorno europeo la “Declaración de derechos del hombre y del ciudadano” hecha en Francia el 26 de Agosto de 1789, y claramente influida por las ideas de Rousseau⁶, que en su artículo 12 fue el primer texto jurídico con relevancia en consagrar un “derecho a la seguridad”: *“la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública. Esta fuerza se instituye para el servicio de todos y no para la utilidad particular de los que la tienen a su cargo”*. Aparte de la exclusividad de la fuerza pública, clásica de esa época de ruptura con el vestigio del feudalismo tardío y sus “ejércitos y guardias privadas” (o más bien, “personales o particulares”), aparece una clara demanda de seguridad como necesidad básica del hombre, rompiendo con otras filosofías anteriores más románticas, de pacífica convivencia en Estado natural.

Otros antecedentes de tipo ideológico, los tenemos en las propias teorías economicistas de Adam Smith, quien hace ya tres siglos concebía la seguridad exterior e interior y la justicia como misiones inherentes a los poderes públicos, sustraídas absolutamente a la iniciativa privada, y por ello, la seguridad estaba absolutamente identificada con la función administrativa de policía, entendida como orden público o tranquilidad en la calle, derivada de los conceptos clásicos romanos del “imperium” y la “potestas”⁷.

Pero a mi juicio donde realmente el concepto de seguridad se desgaja del general concepto de policía es en la obra de un importante pensador español de la materia, concretamente en las “Cartas de policía” de Valentín de Foronda, que dirigía entre 1781 y 1801 a Pedro Ceballos, ministro de Estado de Carlos IV.

⁶ Rousseau, J.-J.- *Du Contrat social; ou, principes du droit politique*.- Amsterdam, Marc Michel Rey, 1762.

⁷ Smith, Adam.- *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones* («La riqueza de las naciones»).- 1776.



Concretamente en su carta quinta que denomina “sobre la seguridad de las personas y bienes y de todo lo que puede turbar el orden”, firmada en Vitoria el 24 de abril de 1800⁸, se establece un auténtico tratado de seguridad ciudadana en el que se recopilan con una visión única, anticipada a su época, elementos que van desde la persecución de los delincuentes, la prevención de los hechos antisociales, la seguridad vial, la lucha contra incendios, la edificación y hasta cuestiones genéricas de higiene pública.

Este criterio es concordante⁹ con el que sigue Aguado i Cudolà, al afirmar que la noción de “administración pública” surge en los tratados de policía a partir del siglo XVIII. En concreto, este autor menciona el Código de los delitos y las penas, de la Revolución Francesa (3 brumario año IV, 1795), en el que se cita como objetos de la policía “*el orden público, la libertad, la propiedad y la seguridad individual*”. Este mismo Código es el pionero en distinguir entre policía administrativa (prevención y seguridad) y policía judicial (investigación y represión), concepto válido hasta nuestros días.

No estuvieron exentas de matices de seguridad pública y urbana las directrices de Javier de Burgos del Olmo, notable administrativista español, (más conocido por su división de las actuales provincias) que en sus “Instrucciones” a los Subdelegados de Fomento -antecesores de los actuales subdelegados del Gobierno- complementarias del Decreto de 23 de octubre de 1833, la denominó “*magistratura de beneficencia y seguridad pública*” aludiendo al sentido de “buen-hacer”. Había tenido precedentes de interés en la obra de Sainz de Andino “Exposición a Su Majestad sobre la situación política del Reino” (1828).

⁸ Foronda, Valentín de.- *Cartas sobre la Policía. Carta V, seguridad de las personas y de los bienes.*- Madrid, imprenta de Cano, 1801.

⁹ Aguado i Cudolà, Vicenç.- *Derecho de la seguridad pública y privada.*- Pamplona, Thomson, 2007.



Sin embargo, Cámara del Portillo, considera¹⁰ que el nacimiento de un verdadero sistema de seguridad pública en España data de 1844, con la promulgación del Real Decreto de 26 de enero que reorganiza el servicio de protección y seguridad pública, con celadores y comisarios, los primeros “policías” modernos españoles; y del Real Decreto de 28 de marzo siguiente, de creación de la Guardia Civil.

Otto Mayer, señalaba en 1924 como fin natural de la policía la defensa del buen orden de las cosas públicas, mediante el poder de la autoridad, contra las perturbaciones individuales¹¹.

Para Garrido Falla, en 1959, la “policía de seguridad” se identifica con la función de “asegurar la tranquilidad en la calle”¹².

Parejo Alfonso expone, (idea que seguiremos en este trabajo), a la hora de definir la seguridad, que ésta no es el resultado de una precisa y única actividad sino de una pluralidad diversa de actividades y ello como consecuencia de la variedad de los riesgos que debe prevenir y en su caso paliar. Aunque quepa identificar los riesgos directos para la seguridad ciudadana y el orden público¹³, no por ello todos los restantes riesgos (naturales, derivados de la ciencia, de la tecnología o de otras actividades humanas) dejan de contener en potencia la posibilidad de incidir en la seguridad.

En este asunto, considero que es muy acertada la consideración de Villagómez cuando considera que el contenido de la seguridad ciudadana es *“la responsabilidad pública de conseguir un estado de normalidad cívica, presidido*

¹⁰ Pérez Vaquero, Joaquín y Linde Paniagua, Enrique.- *La coordinación de las policías*.- Madrid, Colex, 2003.

¹¹ Mayer, Otto.- *Derecho administrativo alemán*.- Buenos Aires, Editorial del Palma, 1949.

¹² “Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas”.- Revista de Administración Pública, número 28, 1959.

¹³ Sobre el concepto constitucional de “orden público” véase Casino Rubio, Miguel.- *Seguridad Pública y Constitución*.- Madrid, Tecnos, 2015.

por la sensación objetivable en los ciudadanos de ausencia de riesgos y peligros".¹⁴

Hace ya casi 20 años, con ocasión de otro trabajo académico, el autor de estas líneas proponía como concepto de Seguridad en sentido genérico, y sin entrar en tecnicismos terminológicos, las *“actividades (jurídicas o materiales) dirigidas a la protección integral de personas y bienes, sus derechos o intereses, frente a los riesgos o acciones (ataques) que puedan afectarles”*¹⁵. Posteriormente, y con motivo de la edición de la *“Compilación jurídica de seguridad privada”* de la Fundación Borredá¹⁶ en 2012, definía de forma más depurada el Derecho de la Seguridad como el que tiene como objeto de estudio las *“actividades públicas y privadas destinadas a prevenir y limitar los riesgos susceptibles de perjudicar a las personas, a los bienes, al ambiente, o a la convivencia social”*¹⁷.

A la luz de estos antecedentes, será materia de esta Tesis, un estudio detallado de la regulación jurídica de las actividades de seguridad, tomando como ámbito de observación el ordenamiento jurídico español; un repaso de la configuración de los sistemas de seguridad pública en cada país complementado por las actividades de seguridad privada (en menor medida por su inferior trascendencia y su falta de homogeneidad); y una exposición de las distintas actuaciones que en materia de seguridad en sentido genérico ha ido desarrollando la Unión Europea como complemento y coordinación de las que realizan sus Estados miembros.

¹⁴ Villagómez Cebrián, Alfonso.- *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana*.- Ara Solís, 1997.

¹⁵ Muñoz Usano, Francisco.- *“Visión integral de la seguridad interior en los países de la unión europea como necesidad derivada de sus procesos de liberalización”*.- Madrid, Revista Seguritecna, cuatro entregas, 1994.

¹⁶ Esta Fundación está instituida en memoria de D. Ramón Borredá García, (1915-1993) promotor de la cohesión, la formación, la calidad y la ética en el sector de la seguridad privada y probablemente la personalidad más relevante en el siglo XX en esta actividad en España.

¹⁷ Muñoz Usano, Borredá, Téllez y García.- *Compilación Jurídica de Seguridad Privada*.- Madrid, Ed. Borrmar, 2012.



Es de destacar que desde 1994 y en el seno del Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (2014)¹⁸, esta organización internacional ha realizado su aportación conceptual acuñando el término “seguridad humana” vinculado al bienestar social y al ejercicio de los derechos y libertades, definido como *“la gama de condiciones para la promoción de sistemas políticos, sociales, económicos, ambientales, militares y culturales que, juntos, proporcionen a las personas los elementos básicos para alcanzar la paz, el desarrollo y el progreso humanos.”*

Creo que una particularidad de estas actividades es que tienen unas técnicas específicas que deben seguirse tanto desde la Administración pública como desde el sector privado para alcanzar eficazmente sus objetivos, integrando así el componente técnico de la Seguridad, que por su peculiaridad, debe ceñirse siempre a la legislación que regule sus distintos aspectos.

Como tendremos ocasión de ver, en general, estas actividades han sido tratadas de forma bastante homogénea tanto en el Reino de España como en los países que mencionamos en las primeras líneas, y por ello reiteramos que hemos elegido como objeto de estudio la República Portuguesa, la de Francia, la República federal de Alemania y la de Italia. Es por esa homogeneidad (con ligera diferencia en Alemania y Bélgica por su carácter federal) por la que hemos excluido el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de tradición muy distinta en el ámbito de la seguridad y en el de sus vínculos con las demás naciones europeas.

Son éstos unos Estados que en el Informe sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas (2014) ya mencionado antes, aparecen todos en los 50

¹⁸ <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2014>



primeros del segmento de “desarrollo muy alto” desde Alemania, (el 6º) hasta Portugal (el 41).

Sin embargo, para estos países, no cabe ya hablar de la seguridad como un concepto observable exclusivamente desde una óptica nacional a partir, esencialmente, del Tratado constitutivo de la Unión Europea, suscrito en Maastricht el 7 de Febrero de 1992 y ratificado parlamentariamente por el Reino de España mediante la Ley Orgánica 10/1992 de 28 de Diciembre.

Podremos ver en el desarrollo de este trabajo, como a una primera fase de “espacio de libertad” en la Unión Europea (circulación de personas, bienes y servicios, incluso de nacionales de terceros países, asilo, etc.), se va configurando un “espacio de libertad y seguridad”, a través de lo que se llamó el “Tercer Pilar” de la Unión, que dio lugar a las políticas JAI (Justicia y asuntos de Interior)

Es ya clásico el binomio, al que aludiremos repetidas veces de forma obligada, entre los conceptos de libertad y seguridad. Mucho se ha escrito sobre ellos y sobre su adecuada conjunción en Estados de Derecho como los que estudiamos y los que componen la Unión. Por ello veremos cómo, a medida que se abren nuevos conceptos de libertades, esos bienes jurídicos requieren una ponderada protección, con lo que surgen las correspondientes “seguridades”.



II. La protección de la seguridad ciudadana, la organización de los cuerpos policiales y la regulación de los servicios privados de seguridad en los Estados objeto de estudio.

En el mapa europeo existen distintos sistemas de policía. En Estados como en Alemania o Reino Unido no existe un cuerpo de policía de naturaleza militar y en otros como Irlanda, no existe una dependencia directa del gobierno, sino que es la propia intervención del poder judicial, gobierno y representantes de los propios cuerpos de policía, quienes coordinan las actuaciones policiales de su región¹⁹.

Cada país ha venido estableciendo unos u otros criterios organizativos dependiendo de su historia y adaptando las instituciones a la forma de dar mejor solución, a los problemas que se han planteado en la sociedad.

Lo que sí se aprecia en los países estudiados, con la excepción de Bélgica, son dos factores casi coincidentes:

- La coexistencia de varios cuerpos de policía a nivel nacional.

- La existencia de cuerpos llamados “gendármicos” (de disciplina militar) que actualmente mantienen relaciones específicas, como la llamada “Eurogendfor” o EGF²⁰, de la que nos ocuparemos mas adelante al tratar la Guardia Civil española, que constituye un recurso de la política de seguridad y defensa de la propia Unión Europea.

¹⁹ Curbet, Jaume.- “Políticas de seguridad y prevención en Europa durante los años noventa”.- Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 11, diciembre 2.002.

²⁰ Web oficial: www.eurogendfor.org



La diversidad entre los países del entorno, es la única razón por la cual existen estructuras similares, con rasgos diferenciadores, donde predominan unas competencias exclusivas en seguridad, cuyo titular es el Estado y una participación competencial en algunas parcelas, que con más o menos recelo, se permiten para el plano privado; hay que tener en cuenta que el mantenimiento de la seguridad es una de las premisas esenciales del Estado²¹.

En todos los países coincide la dirección de la seguridad en la figura del gobierno, siempre regulada antes por unas leyes y supervisada en todo momento por el poder judicial, que intervendrá cuando comienzan las investigaciones concretas hacia una persona en aplicación de la actividad de policía judicial. Es en este momento, en la coincidencia de la agresión legítima a los derechos de los ciudadanos y la seguridad, cuando el poder judicial interviene en la Seguridad Ciudadana. Precisamente este concepto es el que determina algunas diferencias entre Estados, porque mientras en algunos de ellos la "Policía Judicial" es un cuerpo diferenciado (Portugal, Alemania), en otros como España, es una función que comparten unidades especializadas de diversos cuerpos, dando lugar al concepto de policía judicial en sentido amplio (todos los agentes de las policías), en sentido estricto (las unidades especializadas en investigación criminal) o incluso más restringido aún (las unidades funcionalmente adscritas a Juzgados o Tribunales, todavía escasas).

Sobre todo son propias de los países anglosajones, las investigaciones al margen del poder judicial en un tramo mayor que en el de los países de nuestro entorno cultural más cercano, seguramente por entender que estableciendo controles o criterios de prevención, no se está privando de ciertas libertades o garantías a los ciudadanos; puede entenderse que para que haya seguridad mediante la

²¹ Vicenç Aguado i Cudolà.- *Derecho de la Seguridad Pública y Privada*.- Thomson-Aranzadi, 1º ed. 2.007.



investigación delictiva, puede haber un pequeño límite en otras libertades que permiten la efectiva realización de todos los derechos.

La deontología en la función policial no es ajena a la preocupación de los Estados, siendo los textos de referencia la Declaración sobre la Policía de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 8 de mayo de 1979 a la que siguió el Código Europeo de Ética de la Policía de 19 de septiembre de 2001. Antes, la Organización de Naciones Unidas había aprobado en 1979 el Código de Conducta para funcionarios de aplicación de las leyes. En España, tras los Principios Básicos de Actuación de las leyes de 1981 y de 1986, el Cuerpo Nacional de Policía publicó en 2013 su Código Deontológico del C.N.P.²²

Sobre las actividades privadas de seguridad, observamos que sobre el año 2.000 se vivió en Europa un reforzamiento de las instituciones para la armonización del sector de la seguridad privada. Así mismo, la organización empresarial Confederación Europea de Servicios de Seguridad, propició el reconocimiento de las cualificaciones profesionales dentro del sector, problema que era común en toda Europa pese a la diversidad de ordenamientos jurídicos, cuestión que posteriormente en España tuvo recogida en reforma a la Ley de Seguridad Privada y en una Orden ministerial específica a la que nos referiremos mas tarde²³.

Hay que tener en cuenta que la liberalización progresiva de los mercados en el año 2.000 dio lugar a los debates sobre si la libre competencia, llevaba aparejada una pérdida en la calidad del servicio, provocada por una competencia cada vez más voraz en el mercado.

²² Sobre esta materia es de interés la obra de Servera Muntaner, J.L.- *Ética Policial*.- Ed. Valencia, Tirant lo Blanch, 1999.

²³ Podemos encontrar un amplio estudio sobre esta materia en: Roldán Barbero, H.- "La Seguridad Privada en la Prevención del Delito", Revista la Ley, nº. 5241, pag. 1, 2001.



Dentro de la seguridad privada, han existido precios en base a baremos que pretendían establecer unos mínimos exigidos, pero que con el transcurso del tiempo y la imposición cada vez más predominante de la cultura liberalizadora y de libre competencia, terminaron por minar todas estas esperanzas de controlar la calidad a través de los precios.

La regulación de la seguridad privada, vino de la mano del aumento paulatino de la cifra de negocio en toda Europa, donde en 2.002 rondaba los 300.000 millones de pesetas, 1.800 millones de euros; ello provocó que también los convenios colectivos de los distintos países, vinieran a apoyar un aumento aproximado del 16% del salario en general.²⁴

La relación en el 2.011 entre las empresas de seguridad privada, empleados y su ratio por habitantes es el siguiente²⁵:

Países	Nº de compañías	Nº de empleados	Nº de empleados por cada 100.000 hab.
España	1.494	188.018	408
Portugal	160	38.928	367
Francia	9.425	147.800	228
Bélgica	220	15.411	143
Alemania	3.700	168.000	205
Italia	1.299	47.858	79

La relación entre el número de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad²⁶ con los empleados de seguridad privada en el 2.011 es el siguiente²⁷:

²⁴ “Evolución de los Convenios de Seguridad Privada”.- Comunicación de CCOO, Sección Sindical de Álava, 14 de marzo de 2011.

²⁵ Estadísticas de 2.011 de la Confederation of European Security Services, COESS.

Países	Cuerpos de Policía	Nº empleados de seguridad
España	241.267	188.018
Portugal	46.632	38.928
Francia	211.262	147.800
Bélgica	39.746	15.411
Alemania	243.625	168.000
Italia	276.256	47.858

La regulación de la Seguridad Privada se ha enmarcado siempre dentro del mandato sobre seguridad que tienen las fuerzas de seguridad pública de los Estados, estableciendo puentes de coordinación entre seguridad pública y privada, para una mejora de de dicha colaboración.

En la labor de investigación sobre delitos no parece que la seguridad privada haya tenido un papel preponderante, ya que dicha actividad siempre debe estar muy ligada al Estado, que siempre ha contado con las competencias en la materia. Sólo se ha permitido las actividades de investigación privada²⁸, a través de lo que en España se denomina Detective. Sin embargo, en el aspecto tecnológico, es el sector privado el que aporta nuevas soluciones a las fuerzas estatales, cuyas tecnologías parten de empresas altamente especializadas, como ocurre en Defensa. Esta circunstancia descrita, con el paso del tiempo ha ido recortando distancias, convirtiéndose cada vez más la innovación del sector privado en un activo a tener en cuenta dentro de la seguridad.

²⁶ Estadística de Eurostat de 2.010, "Tendencias criminales y de justicia".

²⁷ Estadísticas de 2.011 de la Confederation of European Security Services, COESS.

²⁸ De interés: Nebrera, M.- *Intimidación y seguridad*.- Barcelona, Ed. ADSI-ISEGS, 2001.

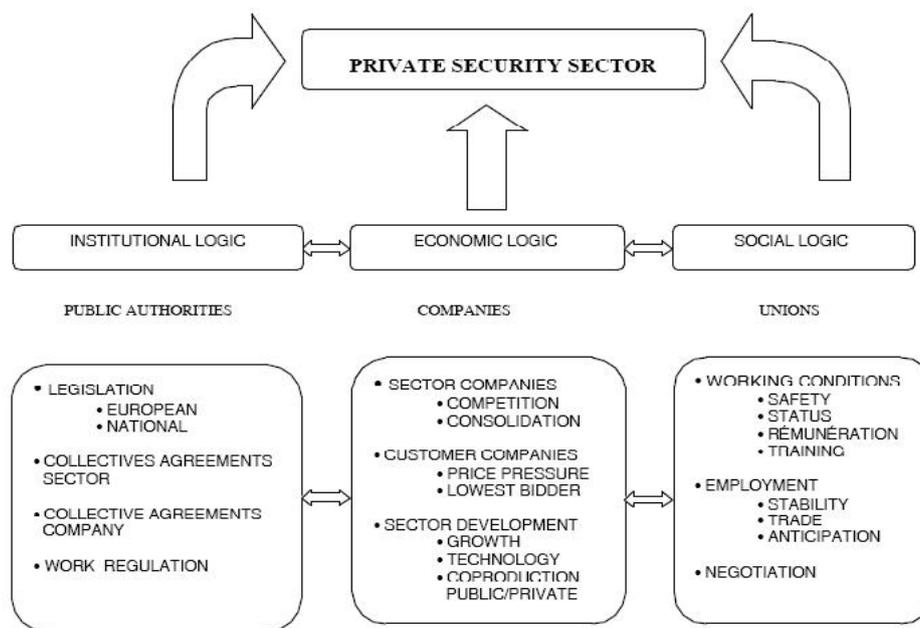
Además de la presencia institucional y legal que se ha propiciado para la seguridad privada, se han creado espacios como lo son los encuentros internacionales, donde el sector de la seguridad aúna fuerzas y comparte experiencias ya desde un punto de vista empresarial; que como es evidente, luego revierte añadiendo valor a la seguridad de toda la ciudadanía.

Sin embargo, no ha llegado a consolidarse en Europa criterios de homogenización entre las actividades privadas de seguridad, siendo muy divergentes sus regímenes jurídicos, desde los más intervencionistas y vinculados a la colaboración policial, como España, Bélgica y Portugal, a los que consideran que se trata de meras actividades empresariales privadas como Francia o Alemania.

Las diferentes concepciones sobre sistemas policiales y de seguridad pública se proyectan sobre la seguridad privada de cada Estado. No hay un consenso claro, ni en Europa ni en España, acerca de la forma de armonizar, ni sobre “importar” modelos de otros Estados. No es previsible que en breve plazo haya ningún modelo europeo, por lo que solo podemos estudiar los modelos estatales.

El estudio del Proyecto SPOT I de la Universidad Libre de Bruselas, Centro de sociología del trabajo, empleo y formación, en 2004, proponía esta estrategia para el desarrollo armonizado de los servicios de seguridad privada en Europa, con participación de las instancias sociales, económicas e institucionales.²⁹

²⁹ http://www.ulb.ac.be/socio/tef/page_divers/SpotFr.pdf



Según el estudio de esta misma Universidad, el incremento de la seguridad privada se debe a factores como el proceso de externalización de las actividades de vigilancia de las que antes se encargaban directamente las empresas; el aumento del sentimiento de inseguridad en la sociedad en general y, por lo tanto, de la demanda de seguridad por parte de las empresas, de las instituciones públicas y de los particulares; la transferencia de las tareas que antes eran competencia de los servicios públicos de seguridad, y sobre todo, el desarrollo de nuevos segmentos de mercado tanto de nuevas actividades de servicios comerciales, como de nuevas actividades autorizadas de seguridad.

Como características de la situación actual de la seguridad privada en Europa, (incluidos algunos países que no son objeto de nuestro estudio), destacamos los siguientes rasgos:

- Difícil armonización normativa, por las grandes diferencias legislativas, sobre todo en considerar el carácter colaborador de los cuerpos policiales, o bien el de mera actividad de servicios (tratamiento en el área de “Justicia e Interior” o en el de “libre circulación” de servicios y personas.)
- Hay Estados que tienen una regulación específica del sector privado de la seguridad, como España, Bélgica, Francia, Suecia y Portugal. Delimitan

las áreas de responsabilidad de las empresas privadas de seguridad, protegen al sector del intrusismo y evitan abusos frente a los consumidores.

- Otros Estados sólo regulan parcialmente algunos aspectos de esta actividad, como Alemania, Grecia, Dinamarca, Finlandia, Holanda y Luxemburgo.

- Otros Estados cuya legislación es aún menos precisa, como Austria, Gran Bretaña (que tiene autorregulación privada mediante la asociación del sector BSIA) e Irlanda.

- Hay Estados sin normativa unitaria nacional, sino mayoritariamente regional, como Italia.

- Casi todos regulan la vigilancia, las escoltas, las centrales de alarma y el transporte de valores, pero pocos los sistemas de detección electrónica como actividad específica de seguridad.

- Todos imponen requisitos al personal de seguridad, aunque diferentes. No todos regulan la formación, y se hace con diferente nivel.

- En casi todos hay inspecciones administrativas de control menos Reino Unido e Italia.

- Existe la posibilidad de autorizar el uso de armas, salvo en Dinamarca, Gran Bretaña y Holanda.

- La necesidad de conocimiento de la legislación penal, procesal y administrativa de cada Estado hace difícil la homologación automática de cualificaciones profesionales.

Los escasos aspectos en que la Unión Europea ha tratado al sector de la seguridad privada han sido los siguientes:

Cooperación en seguridad privada: Recomendación del Consejo de 13-VI-2002 para crear la Red de autoridades de control de la seguridad privada. (Propuesta del Reino de España, que había sido rechazada en sesión del 29 de mayo del mismo año por el Parlamento) ³⁰

³⁰ Diario Oficial nº C 042 de 15/02/2002 p. 0015 - 0016).



Infraestructuras Críticas	Directiva del Consejo 2008/114
Transporte de fondos transfronterizo	Reglamento 1214/2001 de 16 de noviembre
Prevención de la delincuencia:	Decisión de la Comisión, DOCE C-92 de 16-4-2004, donde se recoge participación del sector privado.
Aeropuertos:	Reglamentos 2320 de 16-XII-2002 y 4-IV-2003 Actuación de la seguridad privada.
Puertos:	Reglamento 725 de 31-III-2004 (Código PBIP) Actuación de la vigilancia privada.
Normalización de sistemas	CEN-CENELEC (Comité europeo de normalización)
Estudio comparativo legislación	Comisión Europea, estudio abril 2002
Estudios comparativos formación	DG Educación-Empleo, diciembre 1999 Programa competencias Komsí 2010, dentro del Programa europeo Leonardo.

Aun fuera del ámbito europeo, también la Organización de Naciones Unidas se ha ocupado en sus documentos de lo que denomina “servicios de seguridad privada civil” (para diferenciarlos de los proveedores de servicios de defensa).

En su Resolución 18/2, de 24 de abril de 2009³¹, titulada “Los servicios de seguridad privada civil: su papel, supervisión y contribución a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad”, la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal observó la importancia de una supervisión eficaz de los servicios de seguridad privada civil (abreviado SSPC) por parte de organismos públicos competentes para garantizar que dichos servicios no se vieran comprometidos o

³¹https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Expert-group-meeting-Bangkok/IEGMCivilianPrivateSecurity/Resolucion_18_2_Spanish.pdf

fueran utilizados indebidamente por elementos delictivos, incluidos grupos delictivos organizados, e invitó a los gobiernos a que: a) examinaran el papel desempeñado en sus respectivos territorios por los servicios de seguridad privada civil, evaluando, cuando procediera y en consonancia con sus leyes nacionales y políticas administrativas, la contribución de esos servicios a la prevención del delito y a la seguridad de la comunidad; y b) determinarán si la legislación nacional preveía una supervisión adecuada. Ese Grupo de expertos sobre servicios de seguridad privada civil, reunido por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en Viena, del 12 a 14 de octubre de 2011, constató que las dimensiones y función del sector de la seguridad privada civil han aumentado notablemente en todo el mundo en los últimos años. Pese a las controversias sobre la exactitud de estadísticas y datos y qué actividades han de considerarse parte del sector de la seguridad privada, es indiscutible que en la mayoría de los países, el sector de la seguridad privada ha crecido considerablemente. Así, por ejemplo, en Francia, el sector pasó de 100.000 empleados en 1982 a 160.000 en 2010; en el Japón, de 70.000 guardias, en 1975, a 460.000 en 2003; en Sudáfrica, de 115.000 en 1997, a 390.000 en 2010. En la India hay 7 millones de personas empleadas en servicios de seguridad, que superan a los agentes de la policía en una proporción de 4,98 a 1. En Guatemala esa proporción es de 6,01; en Honduras, de 4,88; en Sudáfrica, de 2,57; en los Estados Unidos de América, de 2,26; y en Australia, de 2,19. Algunas grandes empresas transnacionales emplean a más de 500.000 agentes de seguridad en todo el mundo³².

Esa reunión de expertos, realizó una definición conceptual y descriptiva de cómo son los servicios de seguridad privada a nivel mundial, concluyendo que:

³² Small Arms Survey (2011) Puede consultarse en <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2011.html>.



No existe una definición de los SSPC que goce de aceptación general. Tomando como punto de partida las recomendaciones de la reunión de planificación, se consideran indicativos de los SSPC los siguientes criterios:

- a) Los SSPC proporcionan servicios relacionados con la seguridad con el objetivo general de proteger u ofrecer seguridad a las personas, bienes, locales, emplazamientos, actos públicos, procesos e información respecto de los riesgos relacionados principalmente con actividades delictivas. Los servicios que tienen mandatos expresa o implícitamente ofensivos no se incluyen en la categoría de SSPC.
- b) Los SSPC son entidades jurídicas o personas que prestan sus servicios por una remuneración.
- c) Los SSPC son entidades privadas o particulares, no entidades públicas. Puede tratarse de firmas comerciales, organizaciones sin fines de lucro o individuos aislados.
- d) Los SSPC están oficialmente acreditados y reglamentados.
- e) Los servicios que prestan los SSPC pueden ser de carácter preventivo, de apoyo a los órganos públicos encargados de hacer cumplir la ley y, donde esté permitido, complementarios de los servicios de dichos órganos³³.

Como es de ver, los criterios de Naciones Unidas se cumplen en la idea de seguridad privada que se contempla a nivel europeo, y sobre todo por el último apartado (e) con la legislación española.

Fruto de esos estudios previos ha sido la publicación por Naciones Unidas del Libro Blanco “Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad”³⁴ aparecido en septiembre de 2014, con la aportación entre otros

³³ https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Expert-group-meeting-Bangkok/IEGMCivilianPrivateSecurity/UNODC_CCPCJ_EG.5_2011_1_Spanish.pdf

³⁴ https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/HB_on_private_security-Spanish.pdf



organismos, de la Unidad Central de Seguridad Privada del Cuerpo Nacional de Policía español.³⁵

La mejora de la técnica también en seguridad posibilita nuevas alternativas y crea además más dependencia entre los distintos sectores. Hay que tener en cuenta que hoy día y cada vez más, el sector público necesita del privado para también tener las mejores opciones de éxito, ya que la inversión en el sector privado cada vez es más importante. Fruto de ello son las actuales tendencias en seguridad que buscan las sinergias entre lo público y lo privado, y que en España han dado lugar a las Estrategias de Seguridad Nacional 2013 y 2015, que en todo momento contemplan la cooperación del sector privado con la autoridad pública.

En los siguientes epígrafes podremos constatar como los apartados relativos a la regulación de la seguridad privada, son mucho menos extensos que los dedicados a los cuerpos policiales; ello es debido a ser mucho más escasa la normativa sobre la primera que sobre los segundos.

2.1. La seguridad en el Reino de España

2.1.1. Aspectos generales de la seguridad

La seguridad pública en el Reino de España está encomendada por la Constitución de 1978 a los Cuerpos de Seguridad, que como repetiremos posteriormente existen a nivel estatal, de comunidad autónoma, y de administración local. Con arreglo a la Ley Orgánica que los regula (2/1986), el personal y los servicios de seguridad privada son colaboradores de dichos

³⁵ Representado por el Inspector Jefe C.N.P. Abelardo Ramos Frade.

cuerpos. Por supuesto estos cuerpos, singularmente los del Estado, participan en instituciones internacionales como la Organización Internacional de Policía Criminal OIPC-Interpol, o la Oficina Europea de Policía (Europol).

Al tratarse de cuerpos policiales y servicios privados, que tienen una amplia regulación, y que tienen una vocación de conseguir un concepto integral de la seguridad, es por lo que surge en la doctrina el llamado Derecho de la Seguridad.

El concepto de Derecho de la Seguridad en la doctrina jurídica española no ha sido hasta tiempos recientes objeto de estudio; los programas académicos y universitarios en especial, en sus temarios, hablaban de “normativa”, “reglamentación” o “legislación” de seguridad, pero han ido evolucionando al concepto de “Derecho de la Seguridad” como concepto más científico e integral, y más valioso para el propio sector. Este concepto entiendo que es la suma de diversas aportaciones, de las que cabe destacar las construcciones del Prof. Manuel Izquierdo Carrasco en 2004³⁶ o del Prof. Vicenç Aguado i Cudolà en 2007³⁷.

2.1.2. Especial referencia al concepto de Derecho de la Seguridad en España

Centrándonos en el punto de vista científico, ¿cuál sería la definición de este Derecho de la Seguridad? Según el criterio que vengo sosteniendo desde hace ya años, creo que debe ser un concepto en creación constante, pero si hubiese que dar una primera aproximación, para mí podría ser válida la definición siguiente, ya expuesta en la introducción de este trabajo, y que vengo proponiendo a la

³⁶ *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo*.- Valladolid, Lex Nova, 2004.

³⁷ *Derecho de la seguridad pública y privada*.- Pamplona, Thomson, 2007.



comunidad científico-jurídica del sector de las seguridades para crítica y discusión doctrinal.

El Derecho de la Seguridad es la ciencia jurídica, vinculada especialmente al Derecho público Administrativo, cuyo objeto es estudiar de forma integral las actividades públicas y privadas destinadas a prevenir y limitar los riesgos susceptibles de perjudicar a las personas, a los bienes, al ambiente, o a la convivencia social.

En España, ya la Constitución de Cádiz de 1812 otorgaba al Rey la autoridad “a cuanto conduce a la conservación del orden público en el interior y a la seguridad el Estado en el exterior”; para ello entre las secretarías del despacho existía la de Gobernación; y por un decreto de 23 de junio de 1813 se establece la figura de los jefes políticos de las provincias para cuidar de la tranquilidad pública, el buen orden y la seguridad en las personas y bienes.

A su vez en el contexto europeo encontramos referencias al concepto de seguridad y orden público en normas como el derecho territorial prusiano en 1794, la ley prusiana de policía de 1931, en Francia la Ley Municipal de 1884 derivada de la propia constitución de 1791, y en Italia el que posteriormente citaremos con más frecuencia Texto Único de las Leyes de Seguridad Pública de 1931 parcialmente todavía en vigor.

Pero es en nuestra actual constitución española de 1978 cuando realmente se efectúa el diseño de las libertades y seguridades protegidas constitucionalmente. En primer lugar se establecen los valores dignos de protección como son los derechos fundamentales y las libertades públicas y en segundo lugar se establece la responsabilidad de los gobiernos a través de sus respectivas fuerzas y cuerpos de seguridad en la protección de los valores así como el reparto competencial entre las administraciones competentes en



seguridad, tanto la del Estado las de las comunidades autónomas e incluso marginalmente la propia administración local a través de sus respectivos cuerpos policiales.

En consecuencia la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 2/1986 de 13 de marzo, efectúa un diseño en esos cuerpos de seguridad que divide claramente en los anteriores tres niveles territoriales: los cuerpos de seguridad del Estado, los de las comunidades autónomas y las policías locales.

Es ya en la Ley Orgánica 1/1992 de 21 de febrero, cuando se establece que “de conformidad con lo dispuesto en los artículos 149.1.29. y 104 de la Constitución corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos. Esta competencia comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en esta Ley, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas.”

No deben pasar inadvertidas para este estudio las fechas y el intervalo en las dos últimas leyes orgánicas citadas, leyes que estaban destinadas a nacer de forma casi paralela para configurar así un auténtico sistema de seguridad pública, pero que se tardó nada menos que seis años, a pesar de tratarse de gobiernos del mismo color político, en reunir el consenso suficiente para la segunda de ellas. Esto nos da una idea de la sensibilidad política y social de la materia.

Los sucesivos estatutos de autonomía tales como el vasco o catalán a su vez serían un reflejo de los correspondientes conceptos de los artículos de la



Constitución especialmente el artículo 17 o el artículo 104 cuando establece las competencias de los cuerpos de seguridad.

Pero es a partir de 2011 en España, cuando en mi opinión se inicia una auténtica corriente normativa fruto de una nueva “cultura de la seguridad” en el ámbito gubernamental, con la publicación por el Consejo de Ministros de la primera Estrategia Española de Seguridad³⁸. A esta directriz, de enorme importancia, siguieron las siguientes normas y documentos:

- Estrategias de Seguridad 2011 y 2013 y de Ciberseguridad 2013
- Ley de Protección de infraestructuras críticas 8/2011
- Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana 4/2015
- Ley de Seguridad Nacional 36/2015
- Ley del sistema nacional de Protección Civil 17/2015

Especialmente es destacable la nueva Ley Seguridad Privada 5/2014, que define a esta actividad como complementaria de la pública y socialmente necesaria, de la que se procura su modernización legal y tecnológica, una mayor protección del Personal de Seguridad, y se da carta de naturaleza a la videovigilancia de seguridad y a la seguridad informática

Para determinar qué ramas del Derecho contendría esta ciencia jurídica, hagamos un análisis de la seguridad de nuestro país y con ello surgiría una especie de polígono de diez lados, donde delimitásemos el derecho de la seguridad integral. Nos encontraríamos que esos “lados” serian unos mayores que otros, es decir, unos más importantes en la seguridad que otros. Y esas

³⁸www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/la_estrategia_espanola_de_seguridad_ees_una_responsabilidad_de_todos

ramas del Derecho de la Seguridad podrían ser las que afecten a las siguientes materias:

1. Regulación de los cuerpos de seguridad pública
2. La protección de la seguridad ciudadana
3. La represión de los hechos delictivos
4. Seguridad privada
5. La seguridad de la información, de la informática y de los datos de carácter personal (ciberseguridad)
6. Seguridad industrial
7. Seguridad vial y de los transportes
8. Seguridad de la población frente a riesgos colectivos
9. Seguridad de los productos y del consumo
10. Salud Pública afectante a la seguridad de los ciudadanos y salud laboral

Una vez enunciados estos ámbitos, pasamos a exponer brevemente su contenido en cuanto regulación jurídica:

1.- La regulación de los cuerpos de seguridad pública, comprende sus leyes estatales, autonómicas y de regulación de los cuerpos locales, como son:

Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Leyes de Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas

Leyes de Coordinación de Policías Locales de CC. AA.

En seguimiento de estas normas, el Reino de España cuenta con dos Cuerpos de Seguridad del Estado, cuatro de Comunidades Autónomas, varias Unidades adscritas del Cuerpo Nacional de Policía en otras tantas regiones, y más de 1.800 cuerpos de Policía Local.



2.- La protección de la seguridad ciudadana, entendida dicha protección como todos los reglamentos y actividades que dimanen de la Ley Orgánica 1/1992, sustituida pero continuada por la Ley Orgánica 4/2015, o de leyes de semejante finalidad:

- Ley Orgánica 4/2015, de Seguridad Ciudadana
- Reglamentos de Armas (Real Decreto 137/1993, de 29 de enero), de Explosivos (Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero) y de Artículos Pirotécnicos y Cartuchería (Real Decreto 563/2010, de 7 de mayo)
- Ley 19/2007, y su Reglamento (Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero) y Orden sobre Prevención de la Violencia en el Deporte
- Reglamento de Seguridad Privada, Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (en lo relativo a la regulación de Medidas de Seguridad)
- Real Decreto 2816/1982, Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y similares de las CC.AA.
- Ley Orgánica 4/1997 y Reglamento de Videovigilancia policial
- Ley 8/2011 de Protección de Infraestructuras Críticas, con el Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas y el Plan Nacional de Protección de las Infraestructuras Críticas CNIE-PNPIC
- Real Decreto 704/2011, que desarrolla la anterior Ley P.I.C. y Resoluciones que lo complementan en materias de planes y de buenas prácticas

3.- La represión de los hechos delictivos entendida como la protección de la seguridad frente a actos de origen antisocial, que en España está encomendada al Poder Judicial y en la que por tanto intervienen el Ministerio Fiscal como acusador de oficio y el Parlamento regulando los tipos en el Código Penal:

Ley Orgánica 6/85, del Poder Judicial

Ley Orgánica 10/95, Código Penal (y leyes penales especiales).



Ley 50/81, Estatuto del Ministerio Fiscal

Real Decreto 14-IX-1882, Ley de Enjuiciamiento Criminal

Ley Orgánica 1/79, General Penitenciaria

Real Decreto 769/1987 de regulación de la Policía Judicial

4.- La seguridad privada³⁹ con las facultades preventivas que se otorgan o se imponen a los particulares, regulada por:

Ley 5/2014 de 4 de abril, de Seguridad Privada

Reglamentos: Estatal y de las CC.AA. de Cataluña y País Vasco⁴⁰

Orden INT/314/2011, de 1 de febrero, sobre empresas de seguridad privada

Orden INT/315/2011, de 1 de febrero, por la que se regulan las Comisiones Mixtas de Coordinación de la Seguridad Privada

Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, sobre funcionamiento de los sistemas de alarma en el ámbito de la seguridad privada

Orden INT/317/2011, de 1 de febrero, sobre medidas de seguridad privada

Orden INT/318/2011, de 1 de febrero, sobre personal de seguridad privada

Orden PRE/2914/2009 de 30 de octubre sobre seguridad privada con armas de guerra en buques españoles

Orden DEF 467/2011 de 2 de marzo, sobre formación de Vigilantes de Seguridad con armas de guerra para servicio en buques

Orden INT/2850/2011 de 11 de octubre, de reconocimiento cualificaciones profesionales de seguridad privada en el ámbito de la UE.

³⁹ Sobre la seguridad privada, véase Sánchez Manzano, J.J.- *Seguridad Privada, apuntes y reflexiones*.- Madrid, Ed. Dilex, 2001.

⁴⁰ Sobre la delimitación de competencias, entre otras cuestiones doctrinales del máximo interés, véase Izquiero Carrasco, Manuel.- *La seguridad privada a debate: algunas cuestiones jurídicas esenciales*.- Madrid, Análisis del IUISI, UNED, Nº 17, 2005.



Normas análogas de las Comunidades Autónomas con competencia.

5.- La seguridad de la información, regulada en:

Ley Orgánica 15/99 y R.D. 1720/2007 de protección de datos personales

Orden 2740/2007, sobre Seguridad de Tecnologías de la Información

Orden Ministerio Defensa 76/2006 e Instrucción 41/2010 y 9/2011, Normas Seguridad de la información militar.

Normas UNE-ISO (17799 Código Buenas Prácticas, 71502 SGSI, ISO/IEC-270001:2013 ...)

6.- La seguridad industrial, definida como la que tiene por objeto “la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a las personas, flora, fauna, bienes o al medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, funcionamiento y mantenimiento de las instalaciones o equipos y de la producción, uso o consumo, almacenamiento o desecho de los productos industriales”,⁴¹ que comprende

- Ley 21/92 de 16 de julio, de Industria
- Real Decreto 2200/95, Reglamento de Calidad y Seguridad Industrial
- Normas de Seguridad Industrial para las Fuerzas Armadas

7.- La seguridad vial y de los transportes, importantísima por la afección que tiene sobre las vidas humanas y los riesgos con ciertas mercancías, (hoy en día muy de actualidad por la seguridad aeroportuaria y de los transportes aéreos, la seguridad portuaria y de la marina mercante) contemplada en:

⁴¹ Sobre la actividad de normalización industrial, véase Izquiero Carrasco, Manuel.- *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico administrativo y protección de los consumidores*. Madrid, Ed. Marcial Pons, 2000.



- Real Decreto Legislativo 339/90, Ley de Seguridad Vial⁴²
- Ley 16/87, de Ordenación de Transportes Terrestres⁴³
- Ley 21/2003, de Seguridad Aérea
- Reglamento de transporte de mercancías peligrosas R.D. 97/2014
- Ley 27/1992 y Real Decreto 2/2011 Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- Ley 14/2014, Normas de navegación aérea y de marina mercante.

8.- La seguridad de la población frente a riesgos colectivos⁴⁴:

- Ley 17/2015, de Protección Civil
- Real Decreto 393/2007, Norma Básica de Autoprotección, en relación con las condiciones de protección contra incendios (Ley 38/99, de ordenación de la edificación y R.D. 314/2006 Código Técnico de la Edificación)
- Reglamentación preventiva de incendios y riesgos (RIPCI, NBE-CPI, RSIEI, R.D. 1942/93, R.D. 2267/2004, R.D. 393/2007)

9.- La seguridad de los productos y del consumo:

- Ley de seguridad alimentaria 17/2011 de 5 de julio
- R.D. Legislativo 1/2007, T.R. defensa de consumidores y usuarios
- Real Decreto 1801/2003, seguridad de productos
- Leyes de consumidores de las CC. AA.

⁴² Sobre el aspecto sancionador en esta materia, véase: Cano Campos, Tomás.- "Régimen de las sanciones administrativas en la Ley de Tráfico y Seguridad vial".- Cuadernos de la Guardia Civil, nº XXI, 2004.

⁴³ Carbonell Porras, Eloísa.- *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*.- Madrid, Servicio de Publicaciones de la UCM y de la UCO, 1993.

⁴⁴ Resulta de gran interés en esta materia: Mora Rodríguez, F.- "Una aproximación al estudio de la Protección Civil como política pública", Revista de documentación - Ministerio del Interior, nº. 9, mayo-agosto 1995, p. 33-62.

10.- Y por último, en materia de seguridad y salud,

- Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.
- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- Ley 31/95, de prevención de riesgos laborales
- Real Decreto 374/2001, de 6 de abril sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos de agentes químicos

Especial consideración de las actividades privadas de seguridad como coadyuvantes a la seguridad general

En este marco jurídico, si hay un tema de actualidad objeto de estudio doctrinal en el momento de esta tesis, es la función colaboradora de la seguridad privada en la protección ciudadana, o como se dice, su coparticipación en la prevención de la delincuencia y otros riesgos.

Cabría preguntarnos, ¿de dónde viene históricamente la seguridad privada? El primer documento de seguridad privada que encontramos en nuestro país es un curioso contrato del año 1252, entre el Concejo de la ciudad de Cáceres y el Maestro de la Orden del Temple, por el cual la ciudad contrata (en ausencia de otras fuerzas) a la citada orden monástica-militar para que libere de malhechores los campos, sembrados y alrededores de Cáceres, mediante lógicamente una retribución a esos sujetos privados⁴⁵.

Posteriormente, en la misma obra citada, está perfectamente documentada la Real Cédula de Carlos I de 21 de mayo de 1518, dada en Zaragoza por su idea de

⁴⁵ Ximénez de Sandoval, Crispín.- *Las instituciones de seguridad pública en España y sus dominios de ultramar*.- Madrid, Imprenta Rivadeneyra, 1858.



modernizar la administración, que permite establecer como sujetos privados de vigilancia los Celadores de Campo y de montes comunales. Esta fecha ha sido la elegida por el Ministerio del Interior para señalar mediante Orden publicada en B.O.E. el “Día de la Seguridad Privada” (Orden INT/704/2013, de 10 de abril)

Seguidamente, vamos observando como el origen de las figuras de seguridad privada en el siglo XIX destinadas a proteger la agricultura, el ferrocarril, las redes eléctricas, el telégrafo y luego más adelante la banca, la industria, los explosivos para las obras públicas, etc., está vinculado a razones de utilidad social, nuevas fuentes de riesgo y valor patrimonial. Es decir, la seguridad privada aparece vinculada a la protección de nuevos fenómenos sociales, y no necesariamente a fenómenos de inseguridad objetiva o subjetiva.

Enlace constitucional de la seguridad privada

Tenemos un derecho fundamental que hay que proteger, que la constitución española en su artículo 17.1, une indisolublemente en dos valores: la libertad y la seguridad. Todos tenemos derecho a la libertad y a la seguridad, como una especie de binomio de que si no hay libertad no hay seguridad, si no hay seguridad es difícil poder ejercer la libertad.

¿Quién es el garante de ese derecho? La Constitución dice en su artículo 104, que son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno.

¿Cuál es el sistema, cuál es el método de trabajo, cómo lo van hacer, cómo van a proteger esa libertad y seguridad el Gobierno y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad?. La Constitución en el mismo precepto establece que habrá una ley orgánica que ya dirá cómo se va articular el sistema público de seguridad. Esa Ley Orgánica es la 2/1986, que a mi juicio es “el origen postconstitucional de la seguridad privada”.



Esta Ley establece una triple vía del sistema público de seguridad:

La primera vía: el servicio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dispuesto por el artículo 1.4º, según el que el mantenimiento de la seguridad pública se ejerce por las administraciones públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La segunda vía: la colaboración ciudadana. La colaboración ciudadana, no es sólo un deber cívico, no es solo una cualidad moral, sino que es una vía de hacer seguridad que está prevista y establecida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el artículo 4º.1 que establece que todos tenemos el deber de colaborar con los cuerpos policiales en la investigación y en la persecución de los delitos.

La tercera vía: la colaboración profesional de los estamentos de seguridad privada, que está en el artículo 4º.2, con el mismo nivel que la colaboración ciudadana pero con unas obligaciones jurídicas mucho más estrictas, mucho más reguladas y por cierto con mucho más rango legal puesto que tiene luego una ley ordinaria para regular esa faceta. El artículo 4º.2, dice que las personas y entidades que ejerzan tareas de vigilancia y seguridad tienen especial obligación de auxiliar y de colaborar en todo momento con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Luego vemos, cómo el mandato constitucional, por remisión a su vez a una Ley Orgánica es el que establece la triple vía de conseguir la seguridad pública en nuestro país: la tarea de los cuerpos policiales, la colaboración ciudadana y la colaboración profesional complementaria de la seguridad privada. Ahí está la carta de naturaleza de la seguridad privada en el sistema jurídico de nuestro país, luego desarrollado en la Ley 23/1992 y sus normas reglamentarias, y hoy en la 5/2014.

Ya al final de la primera década del siglo XXI, aparece una notable innovación de la normativa de protección de infraestructuras críticas, y, sobre todo, el “paquete” de Ordenes ministeriales (hasta 8 estatales y varias autonómicas) que han servido de actualización profunda al sector, notable incremento de su calidad y reconocimiento de la valía social del personal de seguridad.



Creemos que un sector que tiene sus propios eventos, sus organizaciones integradoras, su órgano administrativo de participación (la Comisión Nacional de Seguridad Privada del Ministerio del Interior), sus publicaciones más que acreditadas⁴⁶, y su propia rama de la ciencia jurídica⁴⁷, es un sector maduro y de calidad que se ofrece a la sociedad española en una materia tan sensible como es la contribución a la seguridad de todos.

2.1.3. Los cuerpos policiales en España.⁴⁸

Ya es tradicional citar en la historiografía policial española el antecedente de la "Santa Hermandad", creada por el Rey Fernando en las Cortes de Madrigal de 1.476, con el fin de solucionar "la mala situación económica del Reino y el orden público". Antes de la misma y coexistiendo con ella existía la figura del Corregidor citada por primera vez por las Cortes de Alcalá de 1.348 con competencia en justicia y orden público por designación de la Corona. Una institución peculiar fue la creada entre las reformas del Rey Felipe V en 1.717 como "Cuerpo de Inválidos", antiguos militares con lesiones invalidantes pero que les permitían dedicarse a tareas de seguridad ciudadana y custodia de edificios. En el ámbito regional son tradicionales los Mossos d' Esquadra, los "Fusileros de Aragón" o los "Miñones de Álava"⁴⁹. Por Decreto de 23 de junio de 1.813, en desarrollo del art. 324 de la Constitución de Cádiz, como ya citamos anteriormente, se crea entre las siete secretarías de despacho de la Corona, la

⁴⁶ Como paradigma del factor de cohesión que suponen las publicaciones especializadas, destacamos la importancia que en el desarrollo del sector de seguridad privada español tiene la revista "SEGURITECNIA", decana de las del sector, con más de 35 años de trayectoria, impulsando la calidad, la ética, la formación, la mejora normativa y la colaboración con las autoridades.

⁴⁷ Promovida por la Sociedad Española de Estudios de Derecho de Seguridad, fundada en 1998.

⁴⁸ En esta materia es del mayor interés: Del Olmo Fernández, Ignacio, (Comisario C.N.P.).- *Policía y Seguridad: haciendo frente a las nuevas amenazas globales.*- Cartagena, junio 2015.

⁴⁹ Lazuén Alcón, Piedad.- *Cuerpos de Policía y Seguridad Ciudadana en España.*- Madrid, Ministerio del Interior, 1999.



de Gobernación de Reino para la Península, representada en cada provincia por el jefe superior político como autoridad de orden público⁵⁰.

Como ejemplo de la moderna configuración que de la seguridad se suele hacer, es especialmente próxima la efectuada en el Reino de España a partir de su Constitución de 1978; así como su plasmación en las distintas áreas públicas de protección de la seguridad ciudadana. Así, esta norma marca en su artículo 149.1.9 (curiosamente de una forma tangencial, ya que como es sabido, esta parte de la Constitución trata de delimitar las competencias entre Administración Central y regiones autónomas) que es materia reservada exclusivamente al Estado la función de mantenimiento de la Seguridad pública según marque la Ley Orgánica de Cuerpos de Seguridad. Posteriormente, es esta misma Ley la que regula y da carta de naturaleza a los servicios y actividades de la llamada "Seguridad Privada" que en su momento detallaremos.

Según Eurostat⁵¹, España tiene más de 224.000 policías. Una ratio de 5,34 policías por cada mil habitantes, con datos de 2012 que son los más recientes.

Los Cuerpos de Seguridad del Estado: La Guardia Civil y la Policía Nacional

Con arreglo al artículo 104 de la Constitución, y su Ley Orgánica 2/1986 ya citada, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de las siguientes funciones; aparte de las que le encomienda el artículo 126 en materia de Policía Judicial, que como sabemos,

⁵⁰ Morales Villanueva, Antonio.- "El modelo policial español".- Madrid, Seminario Policía y Sociedad, Dirección General de la Policía, 1989.

⁵¹ htec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/86/Police_officers%2C_2002%E2%80%9312_YB14.png



en España no es un cuerpo, sino una función en la que coparticipan funcionarios de distintos cuerpos y a distintos niveles de especialización.

- a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- f) Prevenir la comisión de actos delictivos.
- g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes. (Policía Judicial y científica)
- h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- i) Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.

Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercer dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine; y a la Guardia Civil en el resto del territorio nacional y su mar territorial.

No es cuestión asequible determinar el número exacto de funcionarios de cada Cuerpo, porque estas cifras, son siempre relativas, ya que la propia



administración, en ocasiones, para disimular o evidenciar la pérdida de efectivos según convenga, incluye funcionarios de cuerpos generales, o excluye a los que prestan servicios en el extranjero o adscritos a comunidades autónomas.

En nuestra investigación, hemos tomado como datos fidedignos los siguientes⁵²

POLICIA NACIONAL:

Personal en servicio (31.12.2014): 66.519.-

Personal en segunda actividad (01.01.2015): 11.143.-

Personal en prácticas: 469.-

GUARDIA CIVIL:

Personal en servicio (31.12.2014): 76.595.-

Personal en la reserva (01.01.2015): 7.859.-

Personal en prácticas: 489.-

TOTAL EN SERVICIO (66.519 + 76.595)= 143.114.

TOTAL GENERAL (78131 + 84943)= 163.074

La Guardia Civil:

La Guardia civil fue creada por Real Decreto de 28 de marzo de 1844, y durante toda su historia, con ligeras variaciones, sobre todo en tiempo de guerra (singularmente en la de 1936-1939, en la que la República la denominó Guardia Nacional Republicana para posteriormente disolverla de hecho al unificarla en el Cuerpo de Seguridad y Asalto; mientras que en el Estado nacional sus miembros fueron depurados investigando su afición o no a sus principios). Mantiene su disciplina militar y la dependencia conjunta de los Ministerios de Interior y Defensa, lo que le ha posibilitado la actuación en misiones militares y policiales internacionales.

⁵² Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, enero 2015.



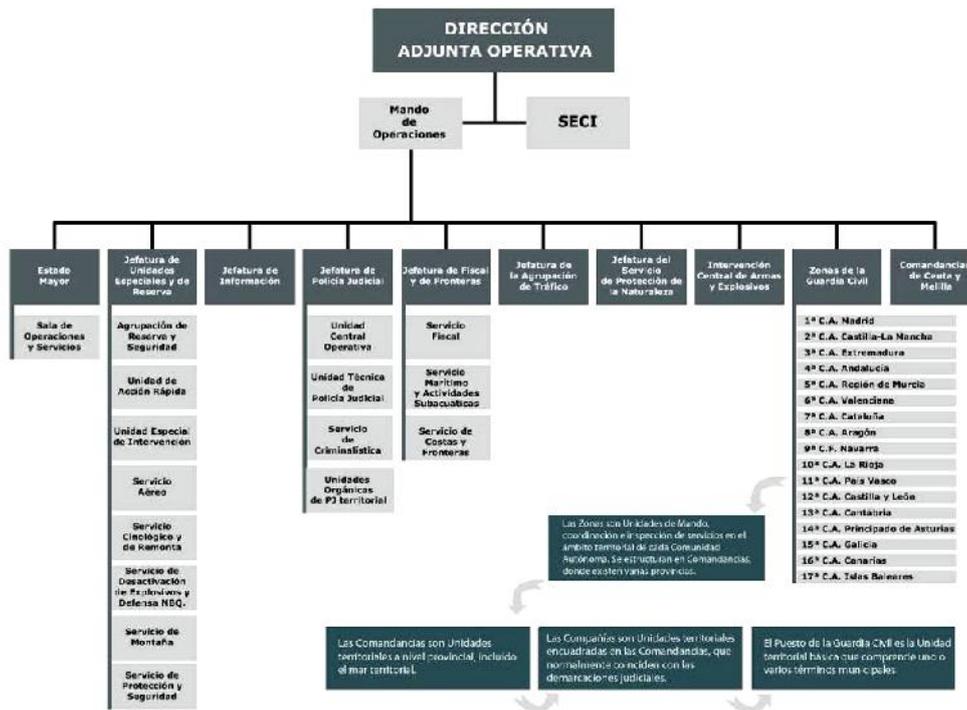
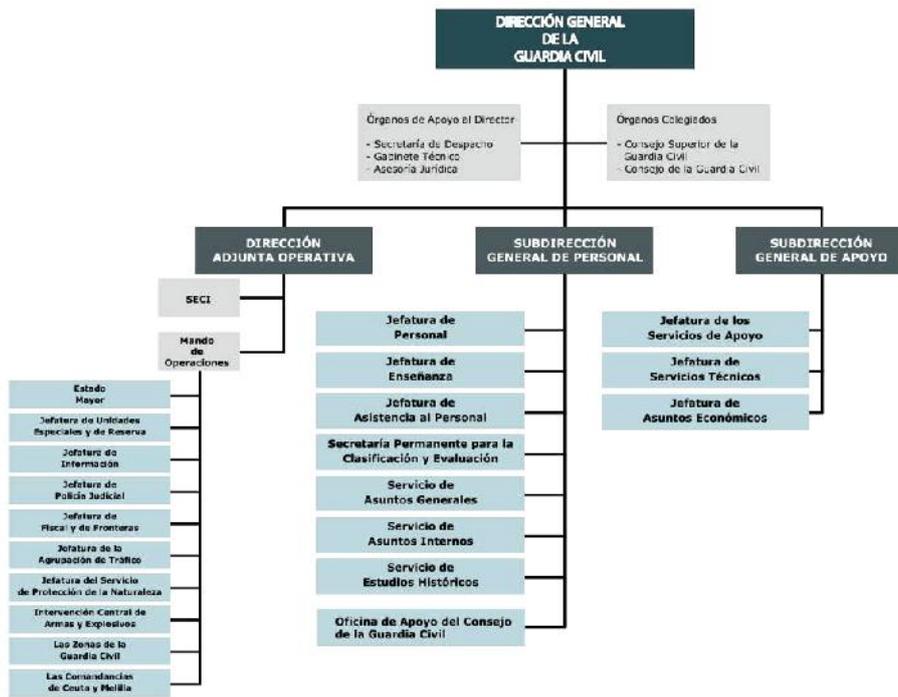
Las principales modificaciones en su historia fueron, en 1941, al asumir la vigilancia de fronteras absorbiendo al Cuerpo de Carabineros; en 1959, al crearse su Agrupación de Tráfico para la vigilancia de la seguridad vial interurbana; el Servicio Aéreo se inicia en 1973 con los primeros helicópteros, incorporando aviones de ala fija desde 2008. El Servicio Marítimo se constituyó por un Real Decreto de 22 de febrero de 1991; desde 1997 se integra en él la Unidad de Actividades Subacuáticas (UAS), cuyo origen se remonta a 1981.

Son funciones ejercidas por la Guardia Civil:

- a) Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.
- b) El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.
- c) La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas.
- d) La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran.
- e) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.
- f) La conducción interurbana de presos y detenidos.
- g) Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.

Organigramas de la Guardia Civil:





La Guardia Civil es miembro de la Fuerza de Gendarmería Europea EUROGENDFOR que se creó el 17 de septiembre de 2004, con sede en Vicenza (Italia) junto a fuerzas policiales de régimen militar de Francia (Gendarmería), Italia (Carabinieri), Países Bajos (Marechaussée), Portugal (Guarda Nacional



Republicana), Rumanía (Gendarmeria) y Polonia (Zandarmaria), regulándose por el Tratado de Velsen de 18.10.2007.

Con la denominación de FIEP, funciona desde 1994 una agrupación internacional similar, a la que también pertenece la Guardia Civil y miembros de Eurogendfor, que agrupa también como asociados u observadores a países fuera del entorno europeo, como Carabineros de Chile, Gendarmerías de Marruecos, de Argentina, Jordania, Jandarma de Turquía, o la Lekhwiya de Qatar. La Guardia Nacional de Túnez y la Fuerza de seguridad nacional de Palestina han sido admitidas como observadores en 2015⁵³.

La Policía Nacional-Cuerpo Nacional de Policía:

Al contrario que la Guardia Civil, la Policía Nacional ha sido el fruto de diversas fusiones de cuerpos a lo largo de la historia, aunque tradicionalmente se fija su origen en un Real Cédula de Fernando VII en 1824 sobre creación de la Policía General del Reino, aunque su implantación fue escasa. En opinión del Prof. Juan-José Primo, pudo tratarse más de un proyecto para incrementar el control social por parte del monarca absolutista.⁵⁴ A lo largo de los años, se sucedieron las denominaciones de las dos vertientes del cuerpo policial: la uniformada dedicada al orden público (Cuerpo de seguridad, con sección de Vanguardia o Asalto, posteriormente Policía Armada y luego Cuerpo de Policía Nacional) y la no uniformada (Cuerpo de Vigilancia, General o Superior de Policía); hasta su fusión con la Ley Orgánica 2/1986 citada, y la implantación (a mi personal juicio algo dudosa) de la “marca” Policía Nacional, por la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.

⁵³ <http://www.fiep.org/about-fiep/history/>

⁵⁴ Primo Jurado, Juan José, *Historia de la Policía en el CXCII aniversario de su fundación, conferencia impartida en la Diputación Provincial de Córdoba.*

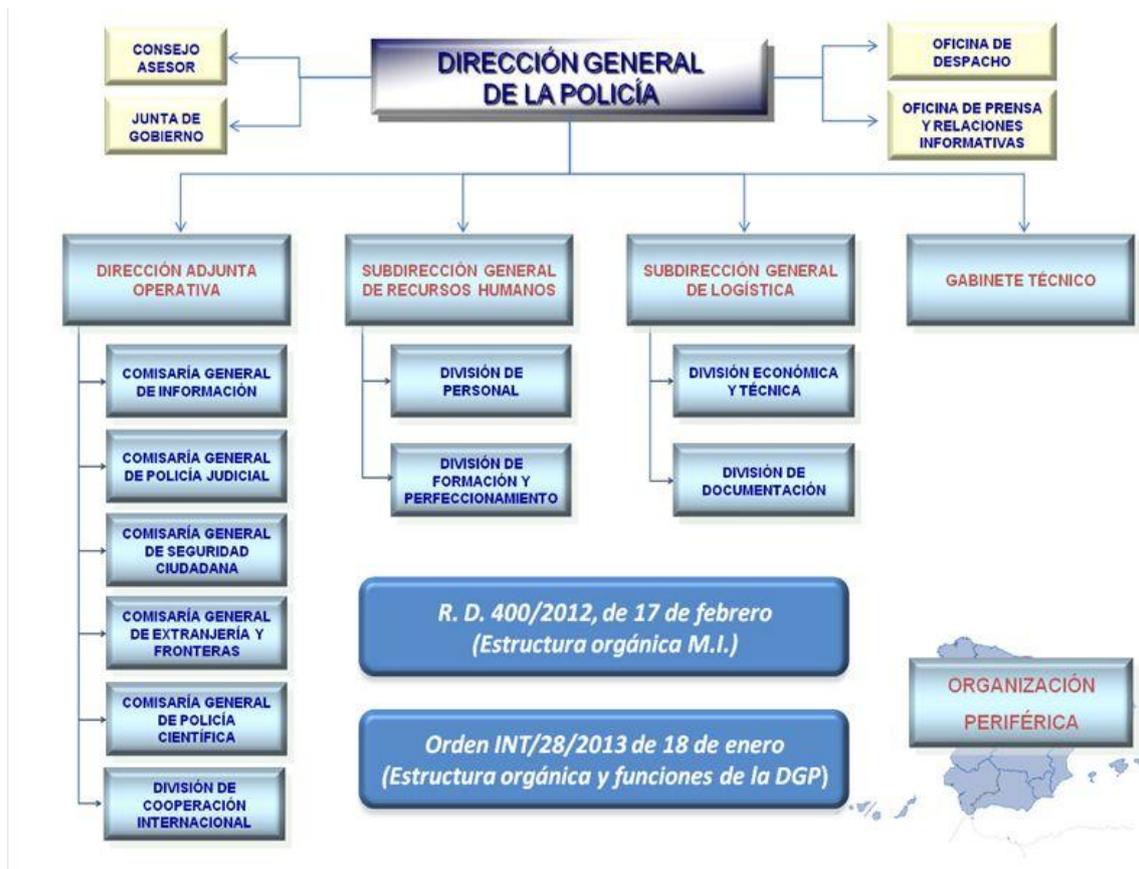


El Cuerpo Nacional de Policía (en adelante CNP) ejerce las siguientes funciones:

- a) La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes.
- b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.
- c) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
- d) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego.
- e) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.
- f) Colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior.
- g) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones.
- h) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

Organigrama del Cuerpo Nacional de Policía:





Existen Unidades adscritas a Comunidades Autónomas, para funciones propias de éstas, en Galicia (500 agentes), Andalucía (725), Valencia (500), Aragón (150), Asturias (5) y Madrid (80)⁵⁵.

Los Cuerpos de seguridad de las Comunidades Autónomas⁵⁶:

Actualmente existen, por orden de creación, la Ertzaintza del País Vasco, la Policía Foral (Forutzaingoa) de Navarra, el Cos de Mossos d'Esquadra, y el Cuerpo General de Policía Canaria. No considero técnicamente adecuado denominarlas "policías autónomas" como es usual, ya que ningún cuerpo policial

⁵⁵ Información facilitada amablemente por la Jefatura de Operaciones del C.N.P.

⁵⁶ Los datos de fechas y valores numéricos de las Policías de las Comunidades Autónomas están tomados básicamente de sus respectivas páginas en Internet, aparte de los de tipo estatutario que proceden de las normas correspondientes.

es autónomo en España, sino dependientes de las Autoridades territoriales de seguridad, si bien es la expresión más generalizada como fórmula abreviada de “policía de la comunidad autónoma”.

Las Comunidades Autónomas podrán ejercer, a través de sus Cuerpos de Policía, las siguientes funciones:

- Con carácter de propias:

a) Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.

b) La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.

c) La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.

d) El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.

- En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

b) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en la Ley.

c) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas.

El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes.



- De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

a) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

b) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.

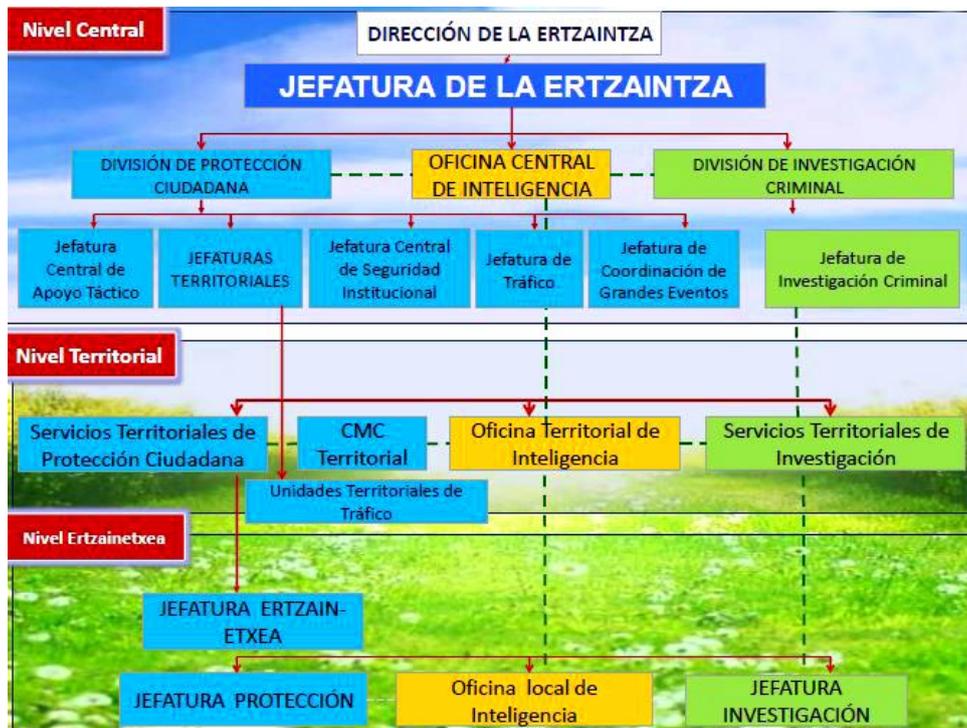
c) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.

La Policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco:

Fue creada en la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, si bien en una primera fase, el Real Decreto 2903/1980 de 22 de diciembre, restableció los Miñones de Vizcaya y los Miqueletes de Guipúzcoa, junto a los existentes Miñones de Álava, para realizar conjuntamente las funciones de Policía vasca.

Su despliegue se inicia con su Reglamento, aprobado en 1982. Su nombre proviene de la expresión "*Herri-zaintza*" ("cuidador del pueblo"). Tuvo un antecedente durante la República pero se trató de una organización paramilitar condicionada por las circunstancias históricas y bélicas, no asimilable al concepto actual de policía. Cuenta con 8882 agentes. Actualmente está regulada por la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. Cuenta en su seno con los restos de las que eran Policías provinciales, como la Sección de Miñones de la Diputación Foral de Álava; Sección de Forales de la Diputación Foral de Bizkaia; y Sección de Mikeletes de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Su organigrama actual es el siguiente:





La Policía Foral de Navarra:

Fue creada por la Diputación Foral en 1928, como Cuerpo de Policía de Carreteras. Posteriormente se constituyó en Policía de la Comunidad Foral por la Ley Orgánica 13/1982 de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Fuero de Navarra; y actualmente se regula por la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra. Cuenta con 1.084 agentes, estando previsto alcanzar en breve la plantilla idónea de 1200 efectivos. Su organización, bajo el mando de la Jefatura, que depende de la Dirección General de Interior, es la siguiente:

- Área de Inspección General
- Área de Tráfico y Seguridad Vial
- Área de Seguridad Interior y Policía Administrativa
- Área de Seguridad Ciudadana
- Área de Investigación Criminal

El Cos de Mossos d'Esquadra:

Tiene su origen en distintas partidas organizadas que protegían la propiedad y los campos, llamadas Escuadras de Cataluña. Estos cuerpos fueron legalizados por un decreto del Capitán General de la región datado el 24 de diciembre de

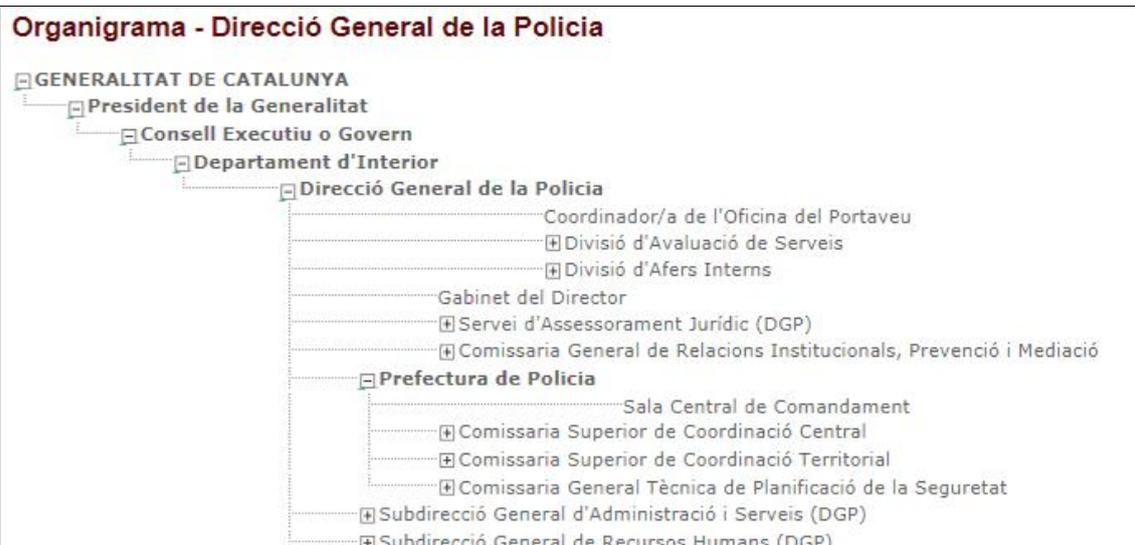
1721. Curiosamente su tradicional chistera que aún lucen en uniforme de gala, se adoptó al estilo de las francesas, en señal de fidelidad a la dinastía Borbónica que siempre les apoyó, llegando Alfonso XIII a otorgarles el uso de la bandera nacional por Real Orden de 27 de febrero de 1925.

A lo largo de los años, este cuerpo de policía ha pasado por varias vicisitudes. Con la República, se adscribió a la Generalitat por Decreto de ésta de 18 de enero de 1934 (B.O.G.C. núm. 24) llegando a tener casi 1.000 agentes, y siendo responsable de la Escolta Presidencial.

Fue suprimido en 1939, tras la guerra civil, sin que conste disposición alguna expresa. En 1950 un Decreto de 21 de julio del Ministerio de la Gobernación autorizó a la Diputación Provincial de Barcelona la organización de una sección de Mozos de Escuadra, de disciplina militar y cuyo cometido consistía en la vigilancia de los inmuebles de la Diputación. Por Decreto 278/1961 de 16 de febrero, se amplió el Cuerpo a un Capitán, un Teniente y 50 Mozos cuyo Inspector era el Capitán General de la Región Militar. En 1980, los Mozos de Escuadra fueron transferidos a la Generalidad de Cataluña, y considerados policía de la Comunidad Autónoma por Ley 19/1983, de 14 de julio (por la que se crea la Policía Autónoma de la Generalidad de Cataluña). Actualmente se regulan por la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad de Cataluña «Mossos d'Esquadra», alcanzando el número de 17.000 agentes aproximadamente.

Organigrama de la Policía de la Generalitat:





El Cuerpo General de Policía Canaria:

Se crea por Ley del Cuerpo General de la Policía Canaria⁵⁷, aprobada el 28 de mayo de 2008 por el Parlamento de Canarias, con 100 efectivos, integrando con las Policías Locales la “Policía Canaria”. Tuvo que ser rediseñada por acuerdo con el Gobierno central por problemas de constitucionalidad, teniendo todavía escasa implantación.

Los Cuerpos de Policía Local:

Se rigen por la Ley de Régimen Local, y el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; pero básicamente por la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, complementadas por las Leyes que dicten las Comunidades Autónomas en su competencia.

Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:

- a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y sus edificios e instalaciones.

⁵⁷ <http://www.gobiernodecanarias.org/cgpoliciacanaria/>

- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.
- c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.
- d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.
- e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en la Ley.
- f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.
- h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.
- i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

La Ley Orgánica permite que otros funcionarios municipales puedan asumir la vigilancia del tráfico, sin carácter policial, pero dependiendo de la Policía Local, llamados "Agentes de Movilidad"; esta figura ha sido objeto de crítica por su semejanza estética a los servicios policiales, dando una falsa sensación de presencia de la seguridad pública, creando confusión al ciudadano, y protagonizando algunos excesos puntuales documentados (como pretensiones de control sobre personal de seguridad privada) que no contribuyen a su buena valoración.



Un total de 1.700 municipios (de los 8.100 que existen en España) contaban con su propia Policía Local, con unos 65.000 funcionarios, según un Estudio de Unijepol (Unión de Jefes de Policía Local)⁵⁸. En conjunto, los municipios que disponían de Policía Local agrupaban al 90% de la población española. El 3% de los municipios con Cuerpo de Policía Local correspondía (siempre con datos de 2010, los reflejados en el estudio citado) a los de población superior a 100.000 habitantes. El 13% a los de población comprendida entre los 20.000 y los 100.000 habitantes; el 17% a los comprendidos entre 10.000 y 20.000 habitantes; y el 67% restante a los de población inferior a 10.000 habitantes.

Las denominaciones de cada cuerpo pueden variar, según su comunidad autónoma, o su propia tradición, siendo empleados términos como el genérico Policía Local, Policía Municipal, Guardia Urbana, udaltzaingoa o udaltzaintza.

2.1.4: Los servicios privados de seguridad en España⁵⁹

Como ya anticipamos, la seguridad privada en España tuvo su primera mención postconstitucional en la Ley Orgánica 2/1986, al establecer a su personal y servicios como subordinados a los Cuerpos de seguridad. Posteriormente, la Ley 23/1992, y recientemente la Ley 5/2014, establecen un sistema basado básicamente en personal de seguridad, empresas de seguridad y medidas de seguridad (considero necesaria la reiteración para subrayar el concepto).

Antes de entrar en una descripción de estas actividades reguladas, abramos un espacio al debate doctrinal que siempre despierta; uno de los exponentes científicos de este cuestionamiento lo encontramos en los estudios del Prof. Casino Rubio, que destaca que este concepto nunca ha figurado, ni en la

⁵⁸ http://www.belt.es/noticiasmdb/HOME2_notaprensa.asp?id=7474

⁵⁹ Para la terminología usual de este sector, véase Gómez Montoya, Rafael.- *Diccionario terminológico para la seguridad privada*.- Madrid, Ed. Tecnos, 2014.



Constitución, ni hasta 2005 en los Estatutos de Autonomía⁶⁰. En la conferencia reseñada al pie, citando a Parejo Alfonso y a Izquierdo Carrasco, considera el autor que lo que la Ley 23/1992 de 30 de julio realizó, fue “abrir a la iniciativa privada la realización de ciertas actividades de seguridad pública, cabalmente, las que no supongan ejercicio de poder público”, al amparo de la competencia que le reconoce el artículo 149.1.29 de la Constitución. Por ello considera que la prestación de servicios de seguridad no es una manifestación de la libertad de empresa ni un derecho económico, ni -menos aún- una exigencia jurídico-constitucional, sino simplemente, una decisión política, que por ello impone el control público de las empresas y personal de seguridad.

Mantiene Casino que al tratarse de actividades dirigidas a la protección de personas y bienes y al mantenimiento del orden ciudadano, siguiendo a la Sentencia del Tribunal Constitucional 33/1982 de 8 de junio, son actividades de seguridad pública, con independencia de la personalidad pública o privada del usuario contratante o de los bienes objeto de protección.

La Ley 5/2014 de 4 de abril, que ha supuesto un enorme perfeccionamiento de la regulación del sector partiendo de la experiencia del texto anterior de 1992, establece los conceptos básicos de esta regulación⁶¹.

- Seguridad privada: el conjunto de actividades, servicios, funciones y medidas de seguridad adoptadas, de forma voluntaria u obligatoria, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, realizadas o prestados por empresas de seguridad, despachos de detectives privados y personal de seguridad privada para hacer frente a actos deliberados o riesgos

⁶⁰ “La denominada seguridad privada, ¿es verdaderamente privada?”.- Revista Catalana de seguridad pública, nº 16, 2006, Conferencia en Barcelona el 19 de julio de 2005.

⁶¹ Seguimos en este tema la construcción de la Ley 5/2014 de 4 de abril, en cuyo proceso de borrador y anteproyecto tuve la ocasión de participar. A mucho más alto nivel, es de destacar la positiva participación que en esta reforma de mejora normativa tuvieron el Secretario General del Ministerio del Interior, Juan Antonio Puigserver, el Comisario CNP Jefe de la U.C.S.P., Esteban Gándara Trueba, y el Coronel GC César Álvarez Fernández, Jefe del SEPROSE.

accidentales, o para realizar averiguaciones sobre personas y bienes, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades.

- Actividades de seguridad privada: los ámbitos de actuación material en que los prestadores de servicios de seguridad privada llevan a cabo su acción empresarial y profesional.

- Servicios de seguridad privada: las acciones llevadas a cabo por los prestadores de servicios de seguridad privada para materializar las actividades de seguridad privada.

- Funciones de seguridad privada: las facultades atribuidas al personal de seguridad privada.

- Medidas de seguridad privada: las disposiciones adoptadas para el cumplimiento de los fines de prevención o protección pretendidos.

- Prestadores de servicios de seguridad privada: las empresas de seguridad privada, los despachos de detectives y el personal habilitado para el ejercicio de funciones de seguridad privada.

- Empresa de seguridad privada: las personas físicas o jurídicas, privadas, autorizadas o sometidas al régimen de declaración responsable, para prestar servicios de seguridad privada.

- Personal de seguridad privada: las personas físicas que, habiendo obtenido la correspondiente habilitación, desarrollan funciones de seguridad privada.

- Personal acreditado: profesores de centros de formación, ingenieros y técnicos que desarrollen las tareas que les asignan esta ley y operadores de seguridad.

- Usuario de seguridad privada: las personas físicas o jurídicas que, de forma voluntaria u obligatoria, contratan servicios o adoptan medidas de seguridad privada.

- Despachos de detectives privados: las oficinas constituidas por uno o más detectives privados que prestan servicios de investigación privada.

- Centros de formación de aspirantes o de personal de seguridad privada: establecimientos sometidos al régimen de declaración responsable para impartir en sus locales formación al personal de seguridad privada.



- Elemento, producto o servicio homologado: aquel que reúne las especificaciones técnicas o criterios que recoge una norma técnica al efecto.

- Elemento, producto o servicio acreditado, certificado o verificado: aquel que lo ha sido por una entidad independiente, constituida a tal fin y reconocida por cualquier Estado miembro de la Unión Europea.

La Ley es aún más expresiva cuando enuncia como fines de la seguridad privada: satisfacer las necesidades legítimas de seguridad o de información de los usuarios de seguridad privada, velando por la indemnidad o privacidad de las personas o bienes cuya seguridad o investigación se le encomiende frente a posibles vulneraciones de derechos, amenazas deliberadas y riesgos accidentales o derivados de la naturaleza; contribuir a garantizar la seguridad pública, a prevenir infracciones y a aportar información a los procedimientos relacionados con sus actuaciones e investigaciones; y complementar el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado, integrando funcionalmente sus medios y capacidades como un recurso externo de la seguridad pública. Nótese la trascendencia de esta última expresión, sobre los recursos internos y externos del sistema público de seguridad.

Las actividades de seguridad privada son:

- a) La vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos.

- b) El acompañamiento, defensa y protección de personas físicas determinadas, incluidas las que ostenten la condición legal de autoridad.

- c) El depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas y billetes, títulos-valores, joyas, metales preciosos, antigüedades, obras de arte u otros objetos que, por su valor económico, histórico o cultural, y expectativas que generen, puedan requerir vigilancia y protección especial.



- d) El depósito y custodia de explosivos, armas, cartuchería metálica, sustancias, materias, mercancías y cualesquiera objetos que por su peligrosidad precisen de vigilancia y protección especial.
- e) El transporte y distribución de los objetos a que se refieren los dos párrafos anteriores.
- f) La instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de videovigilancia.
- g) La explotación de centrales para la conexión, recepción, verificación y, en su caso, respuesta y transmisión de las señales de alarma, así como la monitorización de cualesquiera señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de personas, de bienes muebles o inmuebles o de cumplimiento de medidas impuestas, y la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en estos casos.
- h) La investigación privada en relación a personas, hechos o delitos sólo perseguibles a instancia de parte.

Además, las empresas de seguridad podrán (junto a otras empresas especializadas) realizar actividades de seguridad informática. Esta actividad se define en la Ley como el conjunto de medidas encaminadas a proteger los sistemas de información a fin de garantizar la confidencialidad, disponibilidad e integridad de la misma o del servicio que aquéllos prestan. Precisamente por su incidencia directa en la seguridad de las entidades públicas y privadas, se les podrán imponer reglamentariamente requisitos específicos para garantizar la calidad de los servicios que presten. Esta es una de las novedades más importantes de esta Ley, que se podrá ver con plenitud cuando se publique el Reglamento de desarrollo, actualmente en elaboración.

Siguiendo la línea iniciada en 2011, cuando se publicó la Orden ministerial del personal de seguridad, destaca el componente deontológico de la Ley, que establece como principios rectores los siguientes:



1. Los servicios y funciones de seguridad privada se prestarán con respeto a la Constitución, a lo dispuesto en esta ley, especialmente en lo referente a los principios de actuación establecidos en el artículo 30, y al resto del ordenamiento jurídico.
2. Los prestadores de servicios de seguridad privada colaborarán, en todo momento y lugar, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con sujeción a lo que éstas puedan disponer en relación con la ejecución material de sus actividades.
3. De conformidad con lo dispuesto en la legislación de fuerzas y cuerpos de seguridad, las empresas de seguridad, los despachos de detectives y el personal de seguridad privada tendrán especial obligación de auxiliar y colaborar, en todo momento, con aquéllas en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones, en relación con los servicios que presten que afecten a la seguridad pública o al ámbito de sus competencias.

Estos principios siguen, al igual que la Orden citada, el documento "Código Deontológico para la Seguridad Privada" que fue publicado por la Sociedad Española de Estudios de Derecho de la Seguridad el 14 de febrero de dos mil seis y redactado por el autor de esta tesis.⁶²

Además se refuerzan estos principios en materia de colaboración profesional con la especial obligación de cooperación de las empresas de seguridad, los despachos de detectives y el personal de seguridad privada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se desarrollará con sujeción al principio de legalidad y se basará exclusivamente en la necesidad de asegurar el buen fin de las actuaciones tendentes a preservar la seguridad pública, garantizándose la debida reserva y confidencialidad cuando sea necesario. Todos estos sujetos deberán comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, tan pronto como sea posible, cualesquiera circunstancias o informaciones relevantes para la prevención, el mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana, así como todo hecho delictivo del

⁶² <http://plataformaprvtse.webnode.es/normativa-seguridad-privada/codigo-deontologico-del-personal-de-seguridad-privada/>

que tuviesen conocimiento en el ejercicio de su actividad o funciones, poniendo a su disposición a los presuntos delincuentes, así como los instrumentos, efectos y pruebas relacionadas con los mismos.

Según el Anuario del Ministerio del Interior⁶³, en 2014 existieron las siguientes colaboraciones:

TABLA 8. COLABORACIÓN E INFORMACIÓN SUMINISTRADA POR LAS EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA. EVOLUCIÓN 2010-2014

	2010	2011	2012	2013	2014
Nº comunicaciones a la Sala de Coordinación de Seguridad Privada	8.228	4.400	3.275	3.302	4.230
Nº entrega de detenidos	6.634	8.157	8.155	7.961	8.189
Nº auxilios y colaboraciones	5.607	10.494	12.465	7.212	9.858
Nº comunicaciones	30.849	35.220	39.387	38.986	38.614
Total colaboraciones	51.318	58.271	63.282	57.461	60.891

Estas colaboraciones, desglosadas por tipos delictivos, fueron:

	2010	2011	2012	2013	2014
Fraudes a Hacienda y Seguridad Social	3	9	4		3
Falsificación de moneda	226	147	120	107	133
Blanqueo de dinero	41	0	3	1	3
Estafa	1.251	1.163	1.062	599	723
Robo con fuerza o intimidación	716	624	635	224	116
Apropiación indebida	151	40	8	52	21
Hurto	9.245	7.639	8.712	5.304	5.562
Receptación	6	5	4	4	-
Daños materiales	1.295	1.438	1.564	147	106
Tráfico de estupefacientes	47	37	50	4	11
Libertad sexual	62	46	45	3	5
Propiedad intelectual e industrial	182	233	161	0	1
Simulación de cargo público	0	1	1	1	-
Falsificación de documentos	24	14	4	5	2
Radicalismos violentos	24	41	25	2	-
Comunicaciones de personas sospechosas	55	441	376	198	245
Comunicaciones de vehículos	1.367	1.105	1.076	497	738
Lesiones	722	556	379	103	88
Amenazas	327	346	325	91	90
Identificaciones	4.733	4.169	3.946	4.135	3.117
Detenidos por S.P: a disposición de CNP				4.498	4.564
Otras	4.581	6.368	5.588	6.287	18.628
Total	25.058	24.422	24.088	21.814	34.156

⁶³ Anuario Estadístico 2014 del Ministerio del Interior:

http://www.interior.gov.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014_v201510.pdf/0c18a800-f7f7-405c-9155-7391633618c8

A modo de reciprocidad, para una mejor operatividad, la Ley permite que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad puedan facilitar al personal de seguridad privada, en el ejercicio de sus funciones, informaciones que faciliten su evaluación de riesgos y consiguiente implementación de medidas de protección. Si estas informaciones contuvieran datos de carácter personal sólo podrán facilitarse en caso de peligro real para la seguridad pública o para evitar la comisión de infracciones penales; esto supone una novedad a nivel normativo, pero a nivel operativo es la consagración de una práctica ya introducida.

Otras de las novedades de la Ley supone la regulación de la videovigilancia⁶⁴, entendida como la vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras, fijas o móviles, capaces de captar y grabar imágenes y sonidos, incluido cualquier medio técnico o sistema que permita los mismos tratamientos que éstas.

Como datos estadísticos más relevantes⁶⁵, en el Registro de Empresas del Ministerio del Interior, a 31 de diciembre de 2014, figuran un total de 1.535 empresas de seguridad autorizadas, independientemente de la autoridad competente que haya concedido la autorización. Este dato supone un leve incremento de un 2,6% respecto al mismo dato del año anterior, cuando figuraban autorizadas 1.495 empresas.

La progresión de las distintas actividades de la seguridad privada en España en los últimos años, es el siguiente:

⁶⁴ Sobre la videovigilancia, véase la obra de especial interés: Vigará García, José.- *Ciudadanos observados: el precio de la seguridad*.- Madrid, Ed. Cultiva, 2011.

⁶⁵ Todos los cuadros que siguen son del Anuario Estadístico 2014 del Ministerio del Interior: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario-Estadistico-2014_v201510.pdf/0c18a800-f7f7-405c-9155-7391633618c8



TABLA 1

Actividades	2011	2012	2013	2014	Est.	Aut.
Vigilancia y protección	443	436	426	418	149	269
Instalación y mantenimiento	1.192	1.161	1.170	1.227	282	945
Central de alarmas	172	164	158	156	142	14
Transportes de explosivos	51	49	49	46	30	16
Transporte de fondos	10	9	6	6	6	0
Protección personal	79	73	68	73	73	0
Depósito de explosivos	17	15	14	13	9	4
Depósito de fondos	8	7	5	5	5	0

Los datos relativos a la actividad de investigación privada son los siguientes:

TABLA 2. **DESPACHOS DE DETECTIVES**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Total licencias concedidas (último nº registro seguro)	2.363	2.452	2610	2.623	3.099	3.436
Habilitaciones de alta (total titulares y dependientes habilitados en activo)	1.221	1.269	1.329	1.471	1.560	1.596
Despachos de detectives	1.021	1.099	1.142	1.270	1.301	1.372
Apertura de despachos	57	57	125	149	86	107
Dependientes habilitados	200	188	187	201	216	228
Total sucursales	30	27	25	27	31	27

Las medidas de seguridad que podrán implantar los particulares, o a las que pueden ser obligados, destinadas a la protección de personas y bienes, son las siguientes:

- a) De seguridad física, cuya funcionalidad consiste en impedir o dificultar el acceso a determinados lugares o bienes mediante la interposición de cualquier tipo de barreras físicas.
- b) De seguridad electrónica, orientadas a detectar o advertir cualquier tipo de amenaza, peligro, presencia o intento de asalto o intrusión que pudiera producirse, mediante la activación de cualquier tipo de dispositivos electrónicos.
- c) De seguridad informática, cuyo objeto es la protección y salvaguarda de la integridad, confidencialidad y disponibilidad de los

sistemas de información y comunicación, y de la información en ellos contenida.

d) De seguridad organizativa, como los departamentos de seguridad o los planes de seguridad.

e) De seguridad personal, mediante la prestación de servicios de seguridad regulados, como los de vigilancia, escolta o transporte.

Únicamente puede ejercer funciones de seguridad privada el personal de seguridad privada, o sea, los vigilantes de seguridad, vigilantes de explosivos, los escoltas privados, los guardas rurales, guardas de caza, guardapescas marítimos, jefes de seguridad de las empresas autorizadas, los directores de los departamentos de seguridad de entidades o instituciones y, para la investigación privada, los detectives privados.

La Ley innova en lo relativo a la protección penal del Personal de Seguridad, y establece que se considerarán agresiones y desobediencias a agentes de la autoridad las que se cometan contra el personal de seguridad privada, debidamente identificado, cuando desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Debemos considerar que el mando y la cooperación en ningún caso exigen la intermediación física, pudiendo bastar, o bien las funciones genéricas de prevención del delito o infracciones; o bien el cumplimiento específico de planes o instrucciones aprobadas por la autoridad, siempre en interés público y no meramente privado o patrimonial.

Con ello sigue la doctrina que parece señalar la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, en la Sentencia 718/2013, de 1 de octubre, que estima que los vigilantes de seguridad se deban clasificar entre los sujetos a que se refiere el artículo 24.2 del Código Penal, en cuanto que, conforme a la Ley 23/1992 (vigente en el momento), y habiendo sido legalmente investido de esa condición,



la función que desempeña tiene, a los efectos penales, la consideración de funcionario, lo que, como en el caso de la Sentencia nº 850/2006 de 12 de julio, le reportaría la exención de responsabilidad penal, si se adecua al ejercicio proporcionado de la misma. El artículo 24 del Código Penal caracteriza como funcionario a los efectos penales, no solamente a quienes tienen tal condición conforme al estatuto regulado en leyes administrativas, sino a todo el que, incluso sin tal condición, participe en el ejercicio de funciones que sean públicas. Y no cabe duda de que la seguridad lo es y "auxiliar" es una forma de participar.⁶⁶

Posteriormente, la reforma del Código Penal aprobada por Ley Orgánica 1/2015 establece en su artículo 554-3 que se impondrán las penas de los artículos 550 y 551 (6 meses a 3 años) a quienes acometan, empleen violencia o intimiden gravemente al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Y el artículo 556-1 castiga con la pena de prisión de tres meses a un año o multa de seis a dieciocho meses, a los que, sin estar comprendidos en el artículo 550, resistieren o desobedecieren gravemente al personal de seguridad privada, debidamente identificado, que desarrolle actividades de seguridad privada en cooperación y bajo el mando de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La evolución del personal de seguridad es la siguiente:

⁶⁶ Citada en la obra de Ridaura Martínez, M^a Josefa (Coord.)- *Seguridad privada y derechos fundamentales (La nueva Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada)*- Tirant, 2015.

	Nuevas habilitaciones 2013	Nuevas habilitaciones 2014	% 13/14	Total a 31/12/2013	Total a 31/12/2014	% 13/14
Vigilantes de seguridad	10.512	8.947	-14,89%	223.977	232.924	3,99%
Escoltas privados	1.625	1.345	-17,23%	38.810	40.155	3,47%
Vigilantes de explosivos	1.273	946	-25,69%	23.874	24.820	3,96%
Jefes de seguridad	233	2.008	761,80%	3.605	5.613	55,70%
Directores de seguridad	1.104	1.463	32,52%	10.982	12.445	13,32%
Detectives privados	295	351	18,98%	3.085	3.436	11,38%
Guardas rurales ^(*)	285	289	1,40%	13.550	10.223	-24,55%
Guardapescas marítimos ^(*)	246	33	-86,59%	4.068	3.681	-9,51%
Guardas de caza ^(*)	143	215	50,35%	10.037	9.071	-9,62%
Total	15.716	15.597	-0,76%	331.988	342.368	3,13%

(*) Datos facilitados por la Guardia Civil.

España cuenta con una población aproximada de 46.000.000 de habitantes, donde el ratio del personal de seguridad privada es de 1 por cada 513 habitantes y el ratio de las fuerzas de policía es de 1 por cada 213 habitantes. Hay que tener en cuenta que la cifra de negocio actual en España que existe para la seguridad privada es de 3.386.000.000 €, según el sector empresarial.⁶⁷

En el siguiente cuadro se puede apreciar la evolución de la contratación, teniendo en cuenta que la Ley establece que el contrato es el instrumento por el que se implanta un servicio de seguridad privada.

TABLA 19. COMUNICACIONES DE CONTRATOS Y SERVICIOS. EVOLUCIÓN 2008-2014

Comunicaciones	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Contratos	348.231	381.022	391.346	408.606	378.203	377.348	339.576
Servicios	661.912	698.015	833.262	1.134.511	1.061.957	1.022.787	702.492

Es de destacar que uno de los principales usuarios de la seguridad privada es el sector público. Según una pregunta parlamentaria⁶⁸, hablaba de que unos 250.000 contratos (sin precisar actividad) eran adjudicados por las administraciones a unas 50 empresas. El ministro del Interior, Fernández Díaz, contestó que “España está a la cabeza de Europa en número de policías por

⁶⁷ Fuente: Estudio del sector, Asociación Aproser, 2014.

⁶⁸ Diario de Sesiones del Congreso, nº 308, 30 de septiembre de 2015.

100.000 habitantes (519,47), y a la cola en cuanto a personal activo de seguridad privada (215)”. Añadió que la proporción entre seguridad pública y privada es de 70/30 %, estando además prevista para este año 2015 una tasa de reposición en los cuerpos policiales del Estado del 50%.

2.2. La seguridad en la Republica Portuguesa

2.2.1. Aspectos generales de la seguridad

Debemos tener en cuenta, que el aspecto de la seguridad interior hoy día, no lo es solo de soberanía sino ya también y cada vez más, de cooperación entre distintas naciones, que será más acuciante en países fronterizos. Esto es respaldado incluso por el art. 29 del Tratado de la Unión Europea que tiene como política rectora, la creación de un espacio con un elevado nivel de libertad, de seguridad y justicia.

Sin embargo, la tarea fundamental de seguridad interior es una labor que consagra el art. 9 en sus apartados b), d) y g), junto con su art. 27 del derecho a la libertad y a la seguridad, de la Constitución de la República Portuguesa de 2 de abril de 1.976 (Constituição da República Portuguesa)⁶⁹.

La configuración de la seguridad como una garantía de derechos más que como un derecho autónomo, se presenta desde la Constitución de 1.822, concretamente en su artículo 3º. De otra forma la seguridad podría constituirse en un derecho que podría ensombrecer a otros; hay que tener en cuenta que el equilibrio entre libertad y seguridad es la clave de los nuevos Estados democráticos y de derecho.

⁶⁹ Las referencias a textos legales están obtenidas de los repertorios jurídicos públicos. Se han respetado en lo posible las denominaciones originales de las normas.

Así mismo, las funciones de la policía vienen determinadas en el artículo 272 de la Constitución de Portugal; que no siendo innovadoras, sí que recogen las funciones esenciales para el Estado, que tradicionalmente han venido siendo atribuidas a la policía para tiempos de paz.

Como complemento y mandato de solidaridad entre los ciudadanos, la Ley de Seguridad Interior, establece el principio de colaboración, el llamado deber general de colaboración. Esta colaboración tiene distintos niveles, estando en un nivel inferior el acatamiento de las disposiciones legales y a un mayor nivel el realizar aquellas órdenes y mandatos impuestos.

El Código Penal de Portugal, prevé el delito de acción por omisión, para aquel que no cumple con la colaboración que le han sido impuestas por imperativo legal. Además de ello existen relaciones de especial colaboración, donde el mandato legal es más profundo, debido a las características de las funciones ejercidas por el ciudadano en cuestión.

De estos dos últimos análisis, podemos decir que son esencialmente parejos a los que tenemos en el sistema jurídico español, donde la filosofía de nuestras normas dictan las mismas conclusiones.

Según la Lei nº. 53/2008 de 29 de Agosto, de Segurança Interna, las Fuerzas y Servicios de Seguridad contribuyen a garantizar la seguridad interior. En esta ley, en su art. 25, se detalla su definición así como sus funciones:

"1 - Las fuerzas y los servicios de seguridad son organismos públicos, se encuentran exclusivamente para el servicio del pueblo portugués, son estrictamente no partidista y contribuyen a garantizar la seguridad interior.

2 - Ejercen funciones de seguridad interna:



- a) La Guardia Nacional Republicana;
- b) La Policía de Seguridad Pública;
- c) La Policía Judicial;
- d) El Servicio de Extranjeros y Fronteras;
- e) El Servicio de Inteligencia de Seguridad

3 - También ejercen funciones de seguridad en los casos y con arreglo a las siguientes leyes:

- a) Los órganos de la Autoridad Marítima Nacional;
- b) Los órganos del Sistema de Autoridad Aeronáutica

4 - La organización, funciones y atribuciones de las fuerzas y los servicios de seguridad están contenidas en las leyes orgánicas respectivas y demás legislación complementaria."

La referencia legislativa de la seguridad pública en Portugal en la actualidad es la siguiente:

- Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto, de Organização da Investigação Criminal.
- Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto, de Segurança Interna.
- Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto, a orgânica da Polícia de Segurança Pública.
- Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro, a orgânica da Guarda Nacional Republicana.
- Decreto-Lei .º 248/95 de 21 de setembro, Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima.
- Decreto-Lei n.º 252/2000, de 16 de outubro, a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

Las instituciones competentes en materia de seguridad:



Institucionalmente la Asamblea de la República debe determinar y controlar la política de seguridad interior y el Gobierno la conducción de la política de seguridad interior, siendo responsable el Primer Ministro de su dirección.

Dentro del gobierno, es el Primer Ministro el que cuenta con un Gabinete Coordinador de Seguridad, que ejerce funciones de asesoría y de consulta para la coordinación técnica y operativa de la actividad de seguridad interior. El Gabinete Coordinador de Seguridad se encarga de la configuración de la política criminal así como del perfeccionamiento de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Para las situaciones de crisis se creó el Gabinete Nacional de Gestión de Crisis, que tiene como fin apoyar al Primer Ministro en su gestión de toma de decisiones así como de dar cobertura para solventar las situaciones que se pudieran presentar. Estas situaciones de crisis que gestiona el Gabinete Nacional de Gestión de Crisis, afecta directamente a la actividad de seguridad interior por lo que para la misma es vital su coordinación con el Gabinete Coordinador de Seguridad; de otro modo se podrían perder informaciones y generar solapamientos en las funciones.

Medidas de seguridad dispuestas en la legislación:

Las medidas que se encuentran en la legislación de seguridad interior son las siguientes: La policía en Portugal tiene atribuidas unas medidas para prevenir el peligro y el daño, de las que pueden hacer uso, como son las propias de art. 16 de la Ley de Seguridad Interior:

- Exigencia de identificación, aprehensiones temporales de armas o explosivos y el no permitir la entrada o salida de extranjeros indocumentados.
- Clausura temporal de empresas con materiales peligrosos, por revocación de licencias y cese de organizaciones criminales.



Todas estas medidas son de carácter temporal y excepcional, por lo que en caso de perdurar en el tiempo o que hayan generado perjuicios para terceros, deben de ser comunicadas en el menor tiempo posible a la autoridad judicial, para que valorando la circunstancia de la medida adoptada pueda realizar en ella un control efectivo. Como medida propiamente instrumentada a través del poder judicial, se pueden intervenir las comunicaciones.

Tendencia de agrupación de organismos públicos:

Una tendencia a la que parecen conducir las sucesivas reformas que han ido apareciendo en la legislación portuguesa sobre seguridad interior, es la relativa a potenciar las competencias y atribuciones, intentando agruparlas en los mismos órganos, para así evitar duplicidades y superposiciones. Además de ello, se ha dispuesto la racionalización de los recursos.

En Portugal se ha pretendido instituir al Estado con un Sistema Integrado de Seguridad Interior (SISI)⁷⁰, con el cual presentar una estructura adecuada a la prevención, contención y repuesta a la actual etapa en la democracia de riesgos y amenazas crecientes. Dentro de este sistema existe la coordinación transversal entre las distintas fuerzas, siendo una de estas relaciones, la del Sistema de Protección y Socorro y el Sistema de Defensa Nacional para responder a las amenazas de seguridad. Este nuevo sistema sustituye al Gabinete Coordinador de Seguridad, estando el SISI dirigido por un Secretario General.

La cuestión relativa a la participación en la Seguridad Pública de la Policía Municipal de Lisboa y Oporto (policía tradicional de Portugal), es un aspecto que ha desembocado en atribuirles específicamente competencias en materias de

⁷⁰ Rico Sánchez, Alberto.- “El Sistema Policial Portugués: La Guardia Nacional Republicana (GNR)”.- Cuadernos de la Guardia Civil, Revista de Seguridad Pública, número XXXVI, págs. 1-15, 2007.



circulación vial, sin dejar de corresponder así mismo a las otras fuerzas de seguridad en materia de Seguridad Interior. Esta circunstancia está desde siempre íntimamente relacionada su actividad con la de la seguridad de la ciudadanía y su prevención.

El papel de las fuerzas armadas:

En lo relativo a las fuerzas armadas, sus competencias se limitan a la seguridad exterior, o la interior cuando haya habido alguna situación de agresión que aconseje tomar este tipo de medida, o alguna situación grave que amenace o perturbe gravemente el orden constitucional.

Históricamente la policía ha pasado a estar comandada por el Ministro del Interior o el Ministro de Guerra, según si el Estado estaba en época de paz o de guerra; lo que dice mucho de la instrumentalización de la seguridad como forma de hacer política, es decir, de organizar territorios.

Filosofía de la función de policía:

Los cuerpos policiales en Portugal se caracterizan también por tener una “filosofía propia”; es una institución que debe de estar en permanente punto de equilibrio entre la libertad y la seguridad; y el orden público frente a los derechos y garantías. Ello es así, porque la seguridad es el primer factor de la libertad, por lo que es una prioridad, para garantizar la libre circulación de ciudadanos de todo el tejido urbano, controlar aquellas áreas peligrosas de la sociedad y dar a los ciudadanos sensación de seguridad.

Dentro de la filosofía de la policía, se entiende que el ciudadano tiene un papel central en el sistema de la seguridad interna, por lo se impone en el tejido social además de una mayor visibilidad de la policía, una política de proximidad con los



ciudadanos; fomentando su participación en las acciones de prevención del delito. Se entiende así mismo, que la lucha contra la delincuencia es la confluencia de múltiples factores, no siendo sólo una cuestión de la eficacia policial, que comprende, además de las cuestiones operativas, asuntos de política, de naturaleza institucional, jurídica y social.

Es deber de la policía, tener un adecuado intercambio de información entre las fuerzas y servicios de seguridad, así como con los ciudadanos.

2.2.2. Los cuerpos policiales en Portugal

La organización policial de Portugal cuenta con los siguientes cuerpos básicos en relación con su función pública en el ejercicio de su potestad, sin perjuicio de otros de menor incidencia que también examinaremos:

a) Policía Judicial, dependiente del Ministerio de Justicia, con una estrecha dependencia territorial con respecto a fiscales y jueces.

b) Policía de Seguridad Pública, dependiente del Ministerio del Interior, con estructura territorial y funciones de control de tráfico en las ciudades para asegurar el orden público, y la prevención de la delincuencia. Cuenta entre sus unidades con un Grupo de Operaciones Especiales, como unidad de reserva destinada a combatir situaciones de violencia declarada, cuya resolución sobrepase los medios normales de actuación. Cuenta con colaboración con otras fuerzas policiales en el mantenimiento del orden.

c) Guardia Nacional Republicana de naturaleza militar, que es la responsable de las tareas policiales en áreas rurales y la vigilancia y control del tráfico por carretera. La Guardia Fiscal, de carácter militar, fue dependiente en su origen funcionalmente del Ministerio de Finanzas contando entre sus funciones el control de puestos fronterizos y puerto; contó con una Patrulla móvil aunque finalmente se integró en la Guardia Nacional Republicana, acogiendo todas sus competencias.

d) La Policía Municipal: La "Lei 19/2004 de 20 de Maio, Revisão da lei quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais", establece que tienen atribuidas esencialmente funciones de policía administrativa, colaborando activamente con las demás fuerzas de



seguridad pública y colaborando para velar por la aplicación de las leyes y reglamentos que rigen en los municipios y en las autoridades de los que dependen; jerárquicamente del Presidente de la Cámara del órgano de representación del municipio. Las funciones concretas recogidas en la ley son la seguridad en el transporte urbano, edificios públicos municipales, espacios públicos y fiscalidad municipal; persiguiendo en todo caso la seguridad interna de la ciudadanía.

En el caso de Portugal, tiene una gran importancia la historia de sus instituciones, siendo un claro reflejo de la propia acomodación por parte de la policía a la política imperante en el momento, que iba relacionándose de una forma muy acuciante con las necesidades de seguridad que desde la ciudadanía se venía persiguiendo⁷¹.

Con el paso de los años y la modernización de los Estados, son estos mismos los que han ido acaparando el uso exclusivo de la fuerza, dejando parcelas cada vez más reservadas al ejercicio de la defensa individual, lo que como sabemos ha creado sociedades menos violentas y más abiertas al diálogo para el entendimiento.

Antecedentes:

En Portugal los organismos policiales precedentes fueron los *Quadrilheiros*, la *Guarda Real da Policia*, la *Guarda Municipal* y la *Guarda Republicana*⁷².

El primer organismo "policial" en Portugal, los *Quadrilehiros*, datan de antes del 1.383, encargándose de la seguridad de la ciudadanía en tiempos de paz,

⁷¹ Para un estudio más detallado de la evolución policial en Portugal véase: Agra, C., Quintas, J. y Fonseca, E.- "De la seguridad democrática a la democracia de seguridad: El caso portugués".- Barcelona, Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 11, diciembre 2002.

⁷² "Policía en Portugal".- Revista Policía, nº 43, págs. 33-34, diciembre 1988.



estando provistos de unas varas junto a una ballesta que disparaba con rapidez flechas de cuatro puntas.

Esta policía cubría una parte de la muralla, la quadrela, de ahí el término de Quadrilehiros. Con el tiempo los monarcas le fueron atribuyendo más competencias, elaborando ordenanzas donde se incluían la forma de reclutamiento, atribuciones y deberes.

Cada uno de los Quadrilehiros, nombraba a 20 vecinos que tendrían que auxiliarle en caso de necesidad. Los Quadrilehiros tenían principalmente la labor de vigilancia, investigación y prendimiento de delincuentes. Estas facultades se han mantenido invariables a lo largo del tiempo en todos los cuerpos policiales.

Con la creación del cargo de Intendente de la Policía de la Corte del Reino en 1.760, se reformó todo el sistema judicial y policial del reino. Este hecho fue el que dio paso a la creación en 1.801 de la Guarda Real da Policía que posteriormente propició la creación de la Guarda Nacional Republicana. La Guarda Real Republicana en 1.802 se integró en el ejército estando subordinada a un General de Armas.

Inicialmente a esta Guarda solo se tenían como misión asegurar Lisboa y poco a poco fue extendiéndose por otros territorios próximos, a la vez que aumentaban sus efectivos⁷³.

El mismo año de la disolución de la Guarda Nacional Republicana, se creó la Guarda Municipal, ya sin el tradicionalismo que tenía su predecesora. Inicialmente se creó una Guarda para Lisboa, más tarde otra para Oporto y finalmente se unificaron bajo un mismo mando.

⁷³ Web oficial: <http://www.pgdlisboa.pt/> (Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, PGDL)



En 1.910 se disolvió la Guarda Municipal, creándose a su vez la Guarda Republicana. El cambio fue puramente nominativo, conservándose idénticas competencias. En tiempos de guerra la Guarda Republicana, dependía del Ministro da Guerra y en tiempo de paz del Ministro del Interior.

Su regulación legal tenía corte militar, siéndole de aplicación el Código de Justicia Militar y el Reglamento Disciplinario del Ejército.

Esta nueva fuerza tuvo como predecesor a la Guarda Republicana, en la medida que ésta organizó su disposición por todo el país. En su estadio inicial, la Guarda Nacional Republicana contaba con una fuerza de 5.000 hombres.

Las dependencias de esta nueva policía y sus competencias permanecieron esencialmente siendo las mismas que las de la Guarda Republicana. La Guarda Nacional Republicana se constituía como un elemento más del ejército portugués.

Durante el Régimen Salazarista se mantuvieron los distintos cuerpos de policía, aunque se añadieron algunas unidades especiales. Concretamente durante este régimen convivieron: La Policía de Investigación Criminal, la Policía de Seguridad Pública, la Guardia Fiscal, la Policía Marítima, la Guardia Nacional Republicana, la Policía de Tráfico y la Policía de la Seguridad del Estado. Esta última fue polémica, llamándose al principio Policía de Vigilancia y Defensa del Estado, PVDE, encargada de las relaciones internacionales, pasando posteriormente a llamarse PIDE, Policía Internacional de Defensa del Estado y encarnando la faceta represiva de aquel régimen.

La policía portuguesa en la actualidad

No consideramos a estos efectos la Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) por su peculiar especificidad.

- Policía Judicial (Policía Judiciária):



La misión de la Policía Judicial, de conformidad con su Ley Orgánica y la Ley de Organización de Investigación Criminal, es la de ayudar a las autoridades judiciales para investigar, desarrollar y promover acciones preventivas, de detección e investigación situaciones que sean de su competencia, a través siempre de las autoridades judiciales competentes⁷⁴.

La Policía Judicial se configura por todo ello, como el principal órgano policial de investigación criminal de Portugal, cuya vocación es combatir a la criminalidad, sobre todo el crimen organizado y aquel que cuenta con altos recursos, expresamente: el terrorismo, el tráfico de estupefacientes, la corrupción y la criminalidad económica y financiera.

Esta Policía está integrada en el Ministerio de Justicia portugués y actúa bajo la dirección de este mismo Ministerio. Está dirigida por el Director Nacional que contiene una estructura central constituida por:

- Dirección Nacional:

- ◆ Consejo de Cooperación Operacional,
- ◆ Consejo Superior de Policía Judicial,
- ◆ Instituto Superior de Policía Judicial y Ciencias Criminales,
- ◆ Consejo Administrativo.

- Dirección Central de Combate al bandolerismo (bandas criminales);

- Dirección Central de Investigación al Tráfico de Estupefacientes;

- Dirección Central de Investigación de la Corrupción y Criminalidad Económica y Financiera;

- Unidad de Información Financiera;

⁷⁴ Web oficial: www.policiajudiciaria.pt



- Departamentos Centrales (de Información Criminal y Policía Técnica, de Cooperación Internacional y de Prevención y Apoyo Tecnológico);
- Departamentos de Apoyo (Laboratorio de Policía Científica, Disciplinar y de Inspección, de Pericia Financiera y Contabilidad, de Telecomunicaciones e Informática, de Relaciones Públicas y Documentación, de Recursos Humanos, de Administración Financiera y Patrimonial, de Planificación y Asesoría Técnica, y de Armamento y Seguridad).

Los poderes reservados de la Policía Judicial para la investigación penal se establecen, en particular, en el art. 7.º de la LOIC - Ley N° 49/2008 27 agosto.

1 - Es responsabilidad de la Policía Judicial investigar los delitos y crímenes cuya investigación es asignada por la autoridad judicial competente para la dirección del caso.

2 - Se consideran competencias exclusivas de la Policía Judicial y no se puede ceder a ningún otro policía criminal, la investigación de los siguientes delitos:

- a) Homicidios o delitos agravados por el resultado intencional;
- b) La esclavitud, el secuestro, secuestro y toma de rehenes;
- c) En contra de la identidad cultural y la integridad personal y las previstas en la Ley Penal sobre violaciones de los derechos humanos internacionales;
- d) La falsificación de moneda, valores, timbres fiscales, estampillas y otros valores similares o falsificación;
- e) Capturas o ataques en el aire relacionados con la seguridad del transporte, el agua, el ferrocarril o el transporte por carretera de manera que coincida, en abstracto, con pena inferior a ocho años de prisión;
- f) La participación en disturbios armados;
- g) La asociación punible;
- h) Contra la seguridad del Estado, excepto los del proceso electoral;



- i) El blanqueo de capitales;
- j) Tráfico de influencias, la corrupción, la malversación y el subterfugio económico en los negocios;
- l) Las organizaciones terroristas, el terrorismo, el terrorismo internacional y la financiación del terrorismo;
- m) Delitos cometidos contra el Presidente, el Presidente de la Asamblea Nacional, el presidente del Gobierno, presidentes de tribunales superiores y la Procuraduría General de la República, en el ejercicio de sus funciones o a causa de ellas;
- n) La mala conducta y abuso de poder cometido por los titulares cargos políticos;
- o) recibo fraudulento o mal uso de ayudas o subvenciones y el fraude en la obtención de préstamos subvencionados;
- p) El robo en entidades de crédito, los departamentos de la oficina de Tesorería y postales;

3 - Es también la competencia exclusiva de la investigación de la Policía Judicial de estos crímenes, sin perjuicio del artículo siguiente:

- a) Contra la libertad sexual y la autodeterminación de los menores o incapacitados o que siempre coincida, en abstracto, con una pena de más de cinco años de prisión;
- b) El robo y los daños:
 - i) Relacionados con aquellos que poseen un importante valor científico, artístico e histórico y se encuentra en colecciones públicas o privadas o en un lugar accesible al público;
 - ii) Poseen una muy significativa importancia para el desarrollo tecnológico y económico;
 - iii) Pertenecientes al patrimonio cultural, o
 - iv) por su naturaleza, se trataran de sustancia altamente peligrosas;



- c) Estafa punible con pena de prisión superior a cinco años;
- d) La insolvencia y mala o fraudulenta administración;
- e) La falsificación, folletos y valores del registro de la propiedad de los vehículos de motor y certificados de registro, en general, certificados de calificaciones y documentos de identidad o de viaje;
- f) Incendio, explosión, liberación de sustancias tóxicas o asfixiantes o radiactivas de gases,
- g) La contaminación con peligro generalizado;
- h) Delitos cometidos con bombas, granadas, sustancias explosivas o dispositivos, armas de fuego y objetos con trampas explosivas, nucleares, armas químicas o radiactivas;
- i) Relativos al tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tipificada en los artículos 21, 22, 23, 27 y 28 del Decreto-Ley Nº 15/93, de 22 de enero;
- j) Infracciones penales económicas y financieras;
- l) Ejecutados mediante medios informáticos, usando la tecnología informática;
- m) Tráfico de vehículos y de armas;
- n) En relación con el ejercicio ilegal de la actividad de seguridad privada;

Es también competencia de la Policía Judicial, sin perjuicio de las facultades de la Unidad de Acción Fiscal de la Guardia Nacional, el Servicio de Extranjeros y Fronteras y la Comisión del Mercado de Valores, la investigación de los siguientes delitos:

- a) La defraudación fiscal de más de 500.000 €;
- b) La ayuda a la inmigración ilegal y asociación ilícita que faciliten estos hechos;



c) La trata de personas;

d) La falsificación o la falsificación de identificación o de viaje, falso testimonio, y los delitos previstos en los párrafos b) y c);

e) Relacionados con el mercado de valores.

En los casos mencionados anteriormente, la investigación penal se lleva a cabo por el cuerpo de policía criminal, de acuerdo siempre con la dirección de la autoridad judicial competente.

Hay que mencionar que existen facultades reservadas a la Policía Militar Judicial en la investigación penal, de conformidad con su Estatuto, aplicando el mecanismo previsto en el apartado 3 del artículo 8 de la Ley N° 49/2008 de 27 agosto.

En todo caso, la Policía Judicial es el principal órgano policial de investigación criminal en Portugal, teniendo un mandato concreto de prevención, detección e investigación de violencia, delincuencia organizada y financiera.

- Policía de Seguridad Pública (Policía de Segurança Pública)

La Policía de Seguridad Pública, conocida como PSP es una fuerza de seguridad uniformada y armada con naturaleza pública y con autonomía administrativa⁷⁵.

La PSP es responsable de garantizar la legalidad democrática, la protección de la seguridad interna y los derechos de los ciudadanos, según la Constitución y la que regula la ley. La PSP está organizada jerárquicamente en todos los niveles de su estructura, con el personal con funciones de policía sujetos a la cadena de

⁷⁵ Web oficial: <http://www.psp.pt/>



mando y el personal sin funciones policiales sujetos a las normas generales de la jerarquía de la administración pública.

Este cuerpo de policía depende del miembro del Gabinete responsable de Administración Interna. Su organización es única para todo el territorio nacional y está organizado jerárquicamente en todos los niveles de su estructura, con respeto a la diferenciación entre las funciones de la policía y las funciones generales de la gestión y la administración pública; obedeciendo en cuanto a la primera a la cadena de mando y en la segunda a las reglas generales de la jerarquía de la administración pública.

En situaciones normales, sus actividades se llevan a cabo de acuerdo con los fines y objetivos de la política de seguridad interna, con los límites de su marco orgánico. En situaciones excepcionales, sus poderes son los derivados de la ley de defensa nacional, estado de sitio y el estado de emergencia.

Los poderes de la Policía de Seguridad Pública, se extienden a todo el territorio nacional, a excepción de las áreas legalmente comprometidos con otras fuerzas y servicios de seguridad. En las Azores y Madeira, estas competencias se ejercen de forma exclusiva.

Todo ello provoca que en situaciones de normalidad institucional, las tareas de Policía de Seguridad Pública son menores que las de la Ley de Seguridad Interna. Las situaciones excepcionales donde tiene intervención directa la PSP, derivan de la legislación sobre la defensa nacional, y del estado de sitio y de excepción.

Los deberes de la Policía de la Seguridad Pública, son los siguientes:

1. Garantizar las condiciones de seguridad que permitan el ejercicio de los derechos y libertades y el respeto de las garantías de los ciudadanos y el



pleno funcionamiento de las instituciones democráticas, el respeto de la legalidad y el Estado de Derecho;

2. Garantizar el orden público y la paz y la seguridad y la protección de personas y bienes;

3. La prevención de la delincuencia en general, en coordinación con otras fuerzas y servicios de seguridad;

4. Prevenir la comisión de otros actos contrarios a la ley y los reglamentos;

5. Desarrollar acciones penales y las infracciones administrativas que le encomiende la ley, delegada por las autoridades judiciales o solicitado por las autoridades administrativas;

6. Hacer cumplir las leyes y reglamentos sobre la carretera de tierra y el transporte por carretera y de promover y garantizar la seguridad vial, en particular mediante la inspección, la disciplina y la planificación del tráfico;

7. Garantizar la aplicación de los actos administrativos emitidos por la autoridad competente encargada de prevenir cualquier violación de la ley o su violación continua;

8. Participar en el control de la entrada y salida de personas y mercancías del país;

9. Proteger, rescatar y ayudar a los ciudadanos y defender y preservar los activos que se encuentran en peligro, por razones derivadas de la acción humana;

10. Mantener la vigilancia y protección de los puntos sensibles, especialmente la infraestructura carreteras, ferrocarril, aeropuertos y puertos, los edificios públicos y otras instalaciones críticas;

11. Garantizar la seguridad en las ferias que incluyen deportes y otras actividades recreativas y de ocio, según lo previsto por la ley;

12. Prevenir y detectar situaciones de tráfico y consumo de estupefacientes u otras sustancias prohibidas por medio de la vigilancia y el patrullaje de las áreas a que se refiere como el tráfico o el consumo local;



13. Velar por el cumplimiento de la normativa en materia de protección del medio ambiente, prevenir e investigar los delitos relacionados;

14. Participar, de acuerdo con la ley y los compromisos en virtud de acuerdos, tratados y convenciones internacionales, la implementación de la política exterior, en particular en la gestión internacional de crisis civiles, mantenimiento de la paz y humanitaria, en el contexto de la policía, así como misiones de cooperación internacional de la policía y dentro de la Unión Europea, y la representación del país en las organizaciones e instituciones internacionales;

15. Contribuir a la formación e información sobre la seguridad de los ciudadanos;

16. Otras funciones, según lo atribuido por la ley.

También son responsabilidades de la Policía de la Seguridad Pública:

1. Licencias, comprendiendo su supervisión, control de la fabricación, almacenamiento y comercialización, uso y transporte de armas, municiones y sustancias explosivas y similares que no pertenezcan o estén destinados a las Fuerzas Armadas y otras fuerzas y servicios de seguridad pública; sin perjuicio de las facultades de supervisión legalmente encomendadas otras entidades;

2. Licencias, para el control y supervisión de las actividades de seguridad privada y la formación, en colaboración con las otras fuerzas y servicios de seguridad y la Inspección General de Administración Interna;

3. Garantizar la seguridad de los miembros de los órganos estatales y las altas entidades nacionales o extranjeras, así como otros ciudadanos cuando son sometidos a situación de amenaza;

Dentro de la Policía de la Seguridad Pública podemos encontrar:

1. La Dirección Nacional;
2. Unidades de la Policía;
3. Las instituciones educativas de la Policía.

Así mismo la Dirección Nacional comprende:

- El Director Nacional;
- Directores Nacionales Adjuntos;



- El Consejo Superior Policial, el Consejo de Ética y Disciplina y el Consejo Superior de Salud;
- La Inspección;
- Los organismos, que conforman las unidades de seguridad, recursos y logística, y finanzas.

Ya dependiendo del Director Nacional, la Policía de la Seguridad Pública trabaja también en el Departamento de Apoyo y Servicios para los campos: de estudio y planificación, asesoramiento jurídico, la ética y la disciplina interna, los asuntos públicos y la asistencia religiosa General.

Dentro de la Policía de la Seguridad Pública se encuentran las siguientes unidades policiales:

1. Unidad Especial de Policía;
2. Comandos Policiales Territoriales.

Son comandos de policía territoriales: Los comandos de la policía regional; la Policía Metropolitana de Comandos de Lisboa y Oporto; los Comandos de la Policía del Distrito.

Los establecimientos de las instituciones de instrucción de la policía son:

- 1.- El Instituto Superior de Ciencias Policiales y Seguridad Nacional;
- 2.- La Escuela de Formación de la Policía.

La ley que regula la Policía de Seguridad Pública, es la Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto, Orgânica da Polícia de Segurança Pública, la cual define y atribuye a esta policía las siguientes competencias, dependencias y definición como cuerpo de policía.

"Artículo 1

1 - La Seguridad de la Policía de Seguridad Pública, en adelante denominado PSP, es una fuerza de seguridad, uniformados y armados, con naturaleza de servicio público y con autonomía administrativa.



2 - La PSP es responsable de garantizar la legalidad democrática, asegurando la seguridad interna y los derechos de los ciudadanos en virtud de la Constitución y la ley.

3 - La PSP está organizado jerárquicamente en todos los niveles de su estructura, con el personal con funciones de policía sujetos a la cadena de mando y el personal sin funciones policiales sujetos a reglas generales de la jerarquía de la administración pública.

Artículo 2

La PSP depende del miembro del Gabinete responsable de la administración interna y la organización es única para todo el territorio nacional.

Artículo 3

1 - En situaciones de normalidad institucional, las tareas de PSP son las de la ley de seguridad interna y en situaciones excepcionales, la legislación resultante sobre la defensa nacional y el estado de sitio o de excepción.

2 - Las funciones de la PSP:

a) Garantizar las condiciones de seguridad que permitan el ejercicio de los derechos y libertades y el respeto de las garantías de los ciudadanos y el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas, el respeto de la legalidad y el Estado de Derecho;

b) Garantizar el orden público y la paz y la seguridad y la protección de personas y bienes;

c) La prevención de la delincuencia en general, en coordinación con otras fuerzas y servicios de seguridad;

d) La prevención de la comisión de otros actos contrarios a la ley y los reglamentos;

e) Desarrollar las acciones penales y las infracciones administrativas que le encomiende la ley, delegada por las autoridades judiciales o solicitado por las autoridades administrativas;

f) Garantizar el cumplimiento de las leyes y reglamentos relativos a la tierra el tráfico y el transporte por carretera y para promover y garantizar



la seguridad vial, en particular mediante la inspección, la disciplina y la planificación del tráfico;

g) Velar por la ejecución de los actos dictados por la autoridad competente encargada de prevenir cualquier violación de la ley;

h) Participar en el control de entrada y salida de personas y mercancías en el país;

i) Proteger, rescatar y ayudar a los ciudadanos y defender y preservar los activos que se encuentran en peligro, por razones derivadas de la acción o de la naturaleza humana;

j) Mantener la vigilancia y protección de puntos sensibles, incluyendo la infraestructura de carreteras, ferrocarril, aeropuerto y puerto, los edificios públicos y otras instalaciones críticas;

l) Garantizar la seguridad en las manifestaciones incluyendo deportes y otras actividades recreativas y de ocio, de conformidad con la ley;

m) Prevenir y detectar situaciones de tráfico y consumo de estupefacientes u otras sustancias prohibidas por medio de la vigilancia y el patrullaje de las áreas a que se refiere como el tráfico o el consumo;

n) Velar por el cumplimiento de la normativa en materia de protección del medio ambiente y prevenir e investigar los delitos conexos;

o) Participar, en virtud de la ley y de los compromisos contraídos en virtud de acuerdos, tratados y convenciones internacionales, la implementación de la política exterior, en particular en las operaciones internacionales de gestión civil de crisis, la paz y humanitaria en nivel de la policía, así como para las misiones de cooperación policial internacional y dentro de la Unión Europea y en la representación del país en las organizaciones e instituciones internacionales;

p) Contribuir a la formación e información sobre la seguridad de los ciudadanos;

q) Continuar con otras potencias que le sean asignadas por la ley.

3 - Otras funciones de la PSP:

a) Licenciar, supervisar y controlar la fabricación, almacenamiento, comercialización, uso y transporte de armas, municiones y sustancias



explosivas y similares que no pertenecen a militares y fuerzas y servicios de seguridad, sin perjuicio de las facultades de supervisión legalmente encomendadas a otras entidades;

b) Para obtener la licencia, supervisar y controlar las actividades de seguridad privada y la formación, en colaboración con las otras fuerzas y servicios de seguridad y la Inspección General de Administración Interna;

c) Garantizar la seguridad de los miembros de los órganos estatales y las altas entidades nacionales o extranjeras, así como los demás ciudadanos, en situación de amenaza relevante;

d) Velar por el punto permanente de contacto para el intercambio internacional de información sobre los fenómenos de violencia asociados al deporte."

- Guardia Nacional Republicana (Guarda Nacional Republicana):

La Guarda Nacional Republicana (GNR) es la fuerza de seguridad de naturaleza militar⁷⁶. Está constituida por militares organizados en un cuerpo especial de tropas. Este cuerpo tiene autonomía administrativa y competencia en todo el territorio portugués, en especial en las áreas más rurales⁷⁷.

Una de las responsabilidades más visibles de la Guarda Nacional Republicana es la "guardia ceremonial" de varios edificios públicos. Las características fundamentales de este cuerpo ha sido su organización militar, el gobierno conjunto del Ministro de Defensa y del Interior, y su sujeción al Código de Justicia Militar.

A pesar de haber sufrido como cuerpo las consecuencias directas de los períodos de crisis o de amenazas concretas para el orden y la seguridad, el aumento o disminución de su fuerza de trabajo ha tenido variaciones de amplitud no

⁷⁶ Web oficial: <http://www.gnr.pt/>

⁷⁷ Rico Sánchez, Alberto.- "El Sistema Policial Portugués: La Guarda Nacional Republicana (GNR)".- Madrid, Revista de la Guardia Civil, págs. 80-83, julio 2008.



superiores a los 8.000 empleados; en todo caso siempre se ha mantenido como un cuerpo prácticamente inmutable en los últimos años.

Por su naturaleza y versatilidad, la GNR encuentra su posición institucional en el grupo de las fuerzas y los servicios militares y de seguridad y es la única fuerza de seguridad con la naturaleza y la organización militar, que se caracteriza como una Fuerza Militar de Seguridad. Concretamente esta Guarda está constituida como una “bisagra” entre la institución de las Fuerzas Armadas y la de los servicios de seguridad.

En consecuencia, la Guarda Nacional Republicana ha demostrado ser una fuerza muy capaz para cubrir modos de intervención de las Fuerzas Armadas en diferentes situaciones; en momentos de paz interna y de normalidad institucional, pasando por situaciones de crisis, ya sea interna o externa (como fue el caso de actuaciones en Timor e Irak).

En situaciones de normalidad, la Guarda realiza fundamentalmente las misiones de policía, pero no solamente estas sino que en aras de la defensa nacional, coopera activamente con las Fuerzas Armadas; esta es una gran diferencia con las demás policías.

Por todo ello, en situaciones de emergencia o estado de sitio, debido a su naturaleza, organización y capacitación militar, se presenta como la fuerza en mejores condiciones para actuar en situaciones problemáticas y donde se necesite la coordinación entre la Policía y las Fuerzas Armadas.

En tiempo de guerra, tanto por su carácter militar como por el dispositivo ampliamente desarrollado en forma de red que ocupa todo el territorio nacional, puede reproducir una amplia gama de misiones de las fuerzas armadas; siempre promovidas por el Ministerio de Defensa.



También, puede cubrir todo el espectro de misiones como “operaciones más allá de la guerra” o de prevención ante posibles amenazas tanto dentro como fuera del territorio; operaciones que tienen especial relevancia en etapas posteriores a los conflictos.

La misión de la Guarda en el contexto de los sistemas de seguridad y de protección nacional, garantiza la legalidad democrática, la protección de la seguridad interna y los derechos de los ciudadanos, así como el apoyo a la implementación de la política de defensa nacional, en virtud de la Constitución y la ley.

Siempre que no concurren situaciones graves y comprometedoras de los pilares del Estado, la Guarda depende del miembro del Gabinete responsable de la administración interna.

Las fuerzas de la Guarda se colocan en la dependencia operativa del Jefe de las Fuerzas Armadas, a través de su Comandante General, en los casos y términos establecidos en las Leyes de Defensa Nacional, las leyes de las Fuerzas Armadas y el régimen de la ley marcial y estado de emergencia, y en función de esta medida, por el miembro del Gabinete responsable de la defensa nacional en lo que respecta a la normalización de la doctrina militar, armamento y equipo.

La Ley que regula esta policía, es la Lei n.º 63/2007 de 6 de Noviembre, a orgânica da Guarda Nacional Republicana, define de esta forma a este cuerpo, atribuyéndole además las siguientes competencias:

"Artículo 1



1 - La Guardia Nacional Republicana, en adelante Guardia es una fuerza de seguridad carácter militar integrada por militares, organizados en un cuerpo especial de las tropas y con autonomía administrativa.

2 - La misión de la Guardia, dentro de los sistemas nacionales la seguridad y la seguridad, lo que garantiza la legalidad democrática, la protección de la seguridad interna y los derechos de los ciudadanos, así como el apoyo a la implementación de la política de defensa nacional, en virtud de la Constitución y la ley.

Artículo 2

1 - La Guardia depende del miembro del Gabinete responsable de la administración interna.

2 - Las fuerzas de la Guardia se colocan en la dependencia operativa sobre el Jefe de las Fuerzas Armadas, a través de su Comandante General, en los casos y términos descrito por las Leyes de Defensa Nacional y las Fuerzas Armadas y el estado de sitio y el estado de régimen de emergencia, en función de esta medida, el miembro del Gabinete responsable de la defensa nacional en lo que respecta a la normalización, la normalización de la doctrina militar, la armas y equipo.

Artículo 3

1 - Los deberes de la Guarda:

a) Garantizar las condiciones de seguridad que permitan el ejercicio de los derechos y libertades y el respeto de las garantías de los ciudadanos y el pleno funcionamiento de las instituciones democráticas, el respeto a la legalidad y el Estado de Derecho;

b) Garantizar el orden público y la paz y la seguridad y la protección de personas y bienes;

c) La prevención de la delincuencia en general, en coordinación con otras fuerzas y servicios de seguridad;

d) La prevención de la comisión de otros actos contrarios las leyes y reglamentos;

e) Perseguir las acciones penales y las infracciones administrativas que le encomiende la ley, delegadas por las autoridades judiciales o solicitados por las autoridades administrativas;



- f) Velar por el cumplimiento de las leyes y reglamentos sobre transporte por carretera y promover y garantizar la seguridad vial, en particular mediante la vigilancia, la disciplina y la planificación del tráfico;
- g) Velar por la ejecución de los actos administrativos dictados por la autoridad competente encargada de prevenir cualquier violación de la ley;
- h) Participar en el control de la entrada y salida de personas y bienes en el país;
- i) Proteger, rescatar y ayudar a los ciudadanos y defender y preservar los activos que se encuentran en peligro, por razones derivadas de la acción o de la naturaleza humana;
- j) Mantener la vigilancia y protección de los puntos sensibles, incluyendo la infraestructura carretera, ferrocarril, aeropuerto y el puerto, los edificios públicos y otras instalaciones críticas;
- l) Garantizar la seguridad en las manifestaciones, incluyendo deportes y otras actividades recreativas y de ocio conforme a la ley;
- m) Prevenir y detectar situaciones de tráfico y consumo de estupefacientes u otras sustancias prohibidas por medio de la vigilancia y el patrullaje de las zonas mencionadas como el tráfico de local o el consumo;
- n) Participar en la supervisión uso y transporte armas, municiones y sustancias explosivas y similares que no pertenecen a otras fuerzas y servicios de seguridad y las fuerzas armadas, y sin perjuicio de las competencias atribuidas a otras entidades;
- o) Participar, en virtud de la ley y de los compromisos contraídos en virtud de acuerdos, tratados y convenios Internacional, la ejecución de la política exterior, en particular en las operaciones internacionales de gestión civil de crisis, la paz y humanitario, en el ámbito de la policía y protección civil, así como para las misiones de cooperación policial internacional y dentro de la Unión Europea y la representación del país en las organizaciones e instituciones internacionales;
- p) Contribuir a la formación e información sobre la seguridad de los ciudadanos;
- q) Llevar a cabo otras tareas, según lo asignado por la ley.



2 - Son también deberes de la Guardia:

a) Asegurar el cumplimiento de las leyes y reglamentos relacionados con la protección y conservación de la naturaleza y el medio ambiente, prevenir e investigar los delitos relacionados;

b) Garantizar la disciplina supervisión, espacial y el tráfico en toda la infraestructura de las partes de los ejes de la Red Nacional de primaria y la Red Nacional Complementaria, en toda su longitud, fuera de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto;

c) Garantizar, dentro de su misión, la vigilancia, patrullaje y la tierra y marítimo intercepción, a lo largo de la costa y el mar territorial continental y las Comunidades Autónomas;

d) Prevenir e investigar, delitos fiscales y aduaneros, así como supervisar y controlar el movimiento de las mercancías sujetas a impuestos, de impuestos o las operaciones aduaneras;

e) El control y la inspección de los buques, sus pasajeros y carga, para los fines mencionados en el párrafo anterior y, complementariamente, con el cumplimiento de otras obligaciones legales;

f) Participar en la supervisión de la captura de las actividades, de aterrizaje, la cultura y la comercialización de especies marinas, en conjunto con la Autoridad Marítima Nacional y en la legislación aplicable al ejercicio de la pesca marítima y cultivo de especies marinas;

g) Aplicar medidas de prevención y de intervención de primera línea, en todo el territorio nacional, de una situación de protección de emergencia y asistencia, en particular en las ocurrencias de incendios forestales o materiales peligrosos, catástrofes y accidentes graves;

h) Cooperar en la prestación de los honores de Estado;

i) Cumplir, en la implementación de la política de defensa nacional y en cooperación con las Fuerzas Armadas, las misiones militares, como se le asigna;

j) Velar por el punto contacto nacional para el intercambio internacional de información sobre el tráfico de vehículos con repercusión transfronteriza de los fenómenos, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la policía criminal."



Como se ve, muchas de las funciones para las que le habilita la ley son coincidentes con la PSP, en función de su demarcación territorial.

- Policía Marítima (Policía Marítima):

Se trata de una parte del Ministerio de Defensa, concretamente del servicio naval nacional que patrulla todos los puertos portugueses.

La Policía Marítima es una policía militarizada, armada y uniformada, con competencia en las áreas asignadas a la Autoridad del Sistema Marítimo y compuestas por marinos y agentes militarizados.

Su estructura resulta de las funciones inherentes a las propias del titular de la Dirección General de la Autoridad Marítima y se asumen de la siguiente manera:

- Comandante General de la Policía Marina
- Director General de la Autoridad Marítima.
- Comandantes Regionales de Policía Marítima (Norte, Centro, Sur, Azores y Madeira) - Jefes de los respectivos Marítima.
- Los comandantes locales de la policía marítima (27)
- Capitanes de las respectivas Puertos.

Su regulación legal lo está por el Decreto-Lei N.º 248/95 de 21 de setembro, Estatuto do Pessoal da Polícia Marítima (reformado por D-L n.º 235/2012, de 31/10).

“Artículo 1

Este Estatuto se aplica al personal militarizado de la Policía Marítima (PM), en lo sucesivo, personal.

Artículo 2



1 - La PM tiene responsabilidad para garantizar y supervisar el cumplimiento de la ley en las áreas de competencia de la autoridad marítima, con miras, en particular, para preservar la regularidad de las actividades marítimas y de la seguridad y los derechos de los ciudadanos.

2 - El personal PM es considerado cuerpo de policía criminal a los efectos de la ley procesal penal, y los inspectores, subinspectores y jefes considerarse dentro del marco de sus competencias, las autoridades de la policía criminal.“

- Servicio de Extranjeros y Fronteras (Serviço Estrangeiros e Fronteiras):

Este servicio es el responsable del control de fronteras y la prevención de la inmigración ilegal. Parte del Ministerio de Interior, siendo responsable de la emisión de los permisos de entrada y residencia, así como los asuntos relacionados con la deportación y derechos de asilo⁷⁸.

El Servicio de Extranjeros y Fronteras es un servicio de seguridad, que depende del Ministerio del Interior, con autonomía administrativa y que están comprendidos en el marco de la política de seguridad interna del país.

Los objetivos de este servicio tienen como objetivo controlar el movimiento de personas por las fronteras, la estancia y las actividades de los extranjeros en Portugal, así como estudiar, promover, coordinar y ejecutar las medidas y acciones relacionadas con esas actividades y los movimientos migratorios.

Desde el punto de vista histórico, los Servicios de Extranjeros actuales y Servicio de Fronteras se originan en los cuerpos de policía, existentes al menos desde principios del siglo XX, que han estado especializados en la vigilancia de fronteras, control y seguimiento de los movimientos migratorios

⁷⁸ Web oficial: <http://www.sef.pt/>

Fue por decreto del rey Carlos I, 29 de agosto de 1893, cuando la Policía Civil de Lisboa fue dividida en tres secciones, siendo una de ellas la Policía Inspección Administrativa, que, entre otras funciones, se desarrolló en el control de los extranjeros.

En 1918, se creó la Policía de Inmigración a través del Decreto Ley N ° 4166 de 27 de abril. La Policía de Inmigración fue responsable de controlar la frontera terrestre, siendo una división que funcionó dependiendo directamente de la Dirección General de Seguridad Pública, el máximo órgano de policía civil.

En 1928, se creó la Policía Internacional Portuguesa con el poder de controlar las fronteras terrestres y realizar el control de los extranjeros que permanecen en Portugal. El trabajo de la Policía Internacional depende de la Policía de Investigación, organismo responsable de la seguridad nacional que se extinguió en 1931 y pasó a formar parte y con ello a depender de la Investigación Criminal de la Policía, como una Sección Internacional. Por el Decreto n° 20.125 de 28 de julio de 1931, la Policía Internacional portuguesa, fue devuelta al Ministerio, formando parte del mismo y teniendo una dependencia directa de la ministra.

En 1932, se creó la Sección de Seguimiento y Política Social de la Policía Internacional portuguesa, responsable de la prevención y la lucha contra los delitos de carácter político y social. Mediante el Decreto n° 22.151 de 23 de enero de 1933 la Sección de Seguimiento y Política Social, se transformó en la Policía de Defensa Política y Social.

Por el Decreto-Ley n° 22.992 del 29 de agosto de 1933, la Policía de Defensa Política y Social portuguesa, se fusionó con la Policía Internacional en un solo cuerpo que se convirtió, en la vigilancia y la Policía de Defensa del



Estado (PVED) . El PVED incluye la Sección Internacional, que es responsable del control de la entrada, permanencia y salida de extranjeros del territorio nacional, su detención si se trata de elementos indeseables, la lucha contra el espionaje y la colaboración con las policías de otros países.

En 1945, mediante el Decreto-Ley nº 35.046 de octubre 22, el PVED se transformó en la Policía Internacional de Defensa del Estado (PIDE). En la PIDE se le asignaron deberes y funciones de prevención administrativos y lucha contra la delincuencia. Así mismo, como parte de sus funciones administrativas, eran responsabilidad de PIDE, los servicios de emigración y pasaportes, para el cruce de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas de servicios y el servicio de entradas y estancia de extranjeros en Portugal. Como parte de sus funciones de prevención y lucha contra el crimen, la PIDE hacía el examen de preparación de las causas penales relacionadas con la entrada y la estancia ilegal en el territorio nacional, los delitos relacionados con el sistema de los pasos fronterizos, los delitos de inmigración ilegal y el arreglo personal ilícito emigrante y los delitos contra la seguridad interior y fuera del Estado.

La PIDE fue abolida en 1969 por el Decreto-Ley nº 49.401 de 24 de noviembre, creando en su lugar la Dirección General de Seguridad (DGS). La DGS incluye en su disposición orgánica, la Dirección de Extranjería y Fronteras de servicio, centralizando las responsabilidades de las fronteras exteriores.

En el día 25 de abril, de 1974, mediante el Decreto-Ley nº 171/74, la Dirección General de Seguridad se extinguió. El mismo Decreto-Ley, unió a la Policía Judicial el control de los extranjeros en el territorio nacional y la Guardia Fiscal la supervisión y el control de las fronteras. La asignación de dichas funciones a la Policía Judicial y la Guardia Fiscal fue una solución provisional y de emergencia, dada la extinción de la DGS.



Después de la Revolución de 1974, se extinguió la Dirección General de Seguridad, entregando como ya se ha hecho referencia de forma simultánea a la policía judicial, el control de extranjeros en Portugal y la Guardia Fiscal supervisión y de control de las fronteras.

La Policía Judicial no se dedica a la realización de la función de control de extranjeros. Por el Decreto-Ley nº 215/74 de 22 de mayo, esta función se transfirió a la Comandancia General de la Policía Seguridad Pública (PSP). Fue asignado a la Comandancia General de PSP, en sustitución de la Policía Judicial, el control de los extranjeros en el país, la emisión de pasaportes a los extranjeros y la prestación de asesoramiento sobre las solicitudes de visado para entrar en el país, mientras que la Guardia Fiscal siguió vigilando y controlando las fronteras.

Debido al deber que cada país tenía de garantizar la integridad y seguridad de su patrimonio y de sus ciudadanos contra cualquier amenaza que pudiera venir del exterior, se instauró un nuevo servicio que se acomodara a las nuevas exigencias de mayor control y coordinación.

Podemos decir que el Decreto-Ley nº 171/74, de 25 de abril, fue "solución de emergencia", ante la situación de descontrol en el ámbito de extranjería y fronteras.

Muy seguido a este cambio, en Portugal hubo un período de grandes esfuerzos organizativos del Servicio de Seguridad. Al igual que en muchas otras organizaciones, una de las más sensibles fue su cambio de nombre. Así, en noviembre de 1974, nace la Dirección del Servicio Exterior - DSE, mediante el Decreto-Ley nº 651/74 de 22 de noviembre.

Se dio la circunstancia de que en junio de 1976, se le dio autonomía administrativa a través del Decreto-Ley nº 494-A/76 de 23 de junio. El DES



finalmente se reestructuró, que pasó a denominarse simplemente Servicio de Extranjeros (SE).

Como Servicio de Extranjeros, vivió diez años, durante los cuales, con la estabilización de las instituciones y un cierto ajuste de la política del gobierno en esta área, estaban dando lugar a evidentes anomalías. La Ley 494-A/76, capítulo I - Artículo 2, letra a), declaró que el SE detentara el control de la entrada de los extranjeros en el país, entre otras misiones.

El Servicio de Extranjeros estaba dotado de autonomía administrativa, no siendo dependiente de la Policía Seguridad Pública; recibe órdenes directamente al Ministro de Administración Interna (Interior).

Por el Decreto N° 1045/81 de 12 de diciembre, los cargos de director y subdirector de la SE se vuelven equivalentes, respectivamente, a director general y director general adjunto.

El SE se transformó en el Servicio de Extranjeros y Fronteras (SEF) en 1986, mediante el Decreto-Ley nº 440/86, de 31 de diciembre, siendo una asignación nuevas de funciones las del control fronterizo. Sin embargo, una vez que el SEF todavía no tenía los recursos para asegurar la función de supervisión efectiva, ha permanecido asegurado provisionalmente por la Guardia Fiscal en cooperación con el SEF.

El Servicio de Extranjeros y Fronteras, en esencia significaba que eran los responsables de control de las fronteras; a pesar de que en la práctica los recursos humanos aún no se hubieran coordinado adecuadamente. Fruto de ello, hizo que la situación diera lugar a la cooperación entre la SEF y la Guardia Fiscal que, sin haber dejado de ser practicado, se ha vuelto mucho más activo desde 1986.



A partir del 1 de agosto de 1991, el SEF comienza la sustitución progresiva de la Guardia Fiscal en los puestos fronterizos.

Aunque siguieron siendo socios y cooperando como miembros de las Fuerzas de Seguridad y Servicios establecidos en la Ley de Seguridad Interna (Ley nº 20/87 de 12 de junio), siempre estará en la "historia" del SEF, esta fase de la colaboración en el que, durante 15 años estuvieron trabajado juntos, para proporcionar el servicio en el país de la mejor forma posible. Sin embargo, ante los retos de una nueva Europa, forzosamente los servicios tuvieron que ser renovados también.

La Dirección del SEF ejerció una intensa actividad en diversos sectores, sin dejar de lado la renovación del apoyo legal, lo que le hizo el Servicio de Extranjeros y Fronteras del país y las fronteras exteriores de la UE, garantizaran el cumplimiento de los nuevos compromisos asumidos por el país como Estado Miembro, en un espacio distribuido por el Acuerdo de Schengen, al que Portugal se unió en junio de 1991; aunque antes por los trabajos preparatorios realizados, el SEF ya se encontraba completamente involucrado.

La renovación de los titulares legales inscritos en el Diplomado 120/93 de 16 de abril de 1993, hizo algunos cambios orgánicos del SEF. Sin embargo, la reestructuración global real del servicio, con el fin de responder a advenientes necesidades de su tamaño actual, tanto en términos materiales y humanos y en términos de las nuevas responsabilidades asumidas, sólo tuvo sus inicios con la publicación del Decreto-Ley 252/2000, de 16 de octubre, que aprueba su nueva estructura organizativa y define sus objetivos.

En la actualidad, Extranjeros y Servicio Fronteras es un servicio de seguridad y un cuerpo de policía criminal, integrada en el Ministerio de Interior Asuntos, cuya



misión es el control de fronteras y, estudios en el extranjero de los movimientos migratorios, para poner en práctica la política de inmigración y el asilo en Portugal, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución, la ley y las directrices del gobierno.

Entre otras funciones, el SEF es responsable de la emisión de permisos de residencia a los extranjeros que residan legalmente en Portugal.

Con sede en Lisboa, el SEF está dirigida por un Director General, los servicios centrales y los descentralizados.

Sede: Consejo de Administración.

Oficinas: de asilo y refugiados de Documentación, Comunicación y Relaciones Públicas, Legales y Relaciones Internacionales y Cooperación.

Direcciones Centrales: Fronteras, gestión y administración, inmigración, control y examen de documentos, tecnología de la información y de investigación, investigación y análisis de la información.

Departamentos Autónomos: Nacionalidad, Operaciones y Planificación y Capacitación.

Como servicios descentralizados están las Direcciones regionales: desde Lisboa e Vale do Valle, Alentejo, el Norte, el Algarve, de Beira, de Madeira y las Azores.

Las delegaciones, puestos fronterizos y estaciones mixtas, dependen de las direcciones regionales y las estaciones mixtas situadas en la frontera portuguesa-española, se controlan de forma conjunta por oficiales de policía de Portugal y España.

La actual regulación legal está dispuesta en el Decreto-Lei N.º. 252/2000, de 16 de octubre, a Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (4ª versão - a mais recente, DL n.º 240/2012, de 06/11). Su naturaleza y misiones tanto interiores como internacionales dentro de esta Ley en los artículos siguientes:



“Artículo 1 - Naturaleza

1 - El Servicio de Extranjeros y Fronteras, abreviado SEF es un servicio de seguridad, jerárquicamente organizado dentro del Ministerio del Interior, con autonomía administrativa y que, en el marco de la política de seguridad interna, es el control de los objetivos fundamentales movimiento de personas a través de fronteras, la permanencia y las actividades de extranjeros en el país, y para estudiar, promover, coordinar y ejecutar las medidas y acciones relacionadas con esas actividades y los movimientos migratorios.

2 - Como un cuerpo de policía criminal, actúa SEF en el proceso, de acuerdo con el derecho procesal penal, bajo la dirección y dependencia funcional de la autoridad judicial, la realización de las acciones determinadas y los actos delegados por dicha autoridad.

Artículo 2 - Misiones

a) Vigilar y supervisar los cruces fronterizos, incluyendo la zona internacional de los puertos y aeropuertos, el movimiento de personas e impedir el desembarco de los pasajeros y la tripulación de los buques y aeronaves de indocumentados o en situación irregular;

b) Impedir el desembarco de los pasajeros y la tripulación de los buques y aeronaves procedentes de puertos o aeropuertos de riesgo desde el aspecto de la salud, sin el consentimiento previo de las autoridades sanitarias competentes;

c) El control de la circulación de las personas en los puestos fronterizos, impedir la entrada o salida de Portugal de las personas que no cumplen con los requisitos legales para tal efecto;

d) Autorizar y verificar la entrada de personas a bordo de buques y aeronaves;

e) El control y seguimiento de la estancia y las actividades de los extranjeros en el país;

f) La realización de controles móviles y operaciones conjuntas con los servicios u otras fuerzas de seguridad pertinentes, nacionales y españoles;

g) Investigar la ayuda de los crímenes contra la inmigración ilegal, así como la investigación de otros asociados sin perjuicio de las competencias de otras entidades;



- h) Emitir informes sobre las solicitudes de visados consulares;
- i) La supervisión de los visados a Portugal, extensiones de permanencia, permisos de residencia y documentos de viaje de conformidad con la ley;
- j) Reconocer el derecho a la reunificación familiar;
- k) Colaborar según sea necesario con los organismos encargados de controlar el cumplimiento de la ley que regula la mano de obra extranjera;
- l) Consultas de apertura, examinar y decidir los procedimientos de expulsión administrativa de extranjeros y la aplicación de las decisiones de expulsión administrativa y judicial, así como examinar y decidir sobre los procedimientos para la readmisión y la garantía de su aplicación;
- m) Hacer escoltas de los ciudadanos que se nieguen al traslado;
- n) Decidir sobre el análisis de la aceptación de las solicitudes de asilo y proveer para la educación del proceso de concesión de determinación del Estado miembro responsable del examen de las solicitudes y la transferencia de los solicitantes entre los Estados miembros de la Unión Europea;
- o) Emitir informe sobre el proceso de concesión de la nacionalidad portuguesa por naturalización;
- p) Analizar y asesorar sobre solicitudes de concesión de la igualdad de los estatutos presentados por ciudadanos extranjeros cubiertos por convenios internacionales;
- q) Garantizar la gestión y comunicación de los datos sobre la parte nacional del Sistema de Información de Schengen (NSIS) y sin perjuicio de las competencias de otros órganos de otros sistemas de información comunes a los Estados miembros de la UE bajo el control del movimiento de personas, en particular el Sistema de Información de Visados (VIS) y el Sistema de Información Anticipada de Pasajeros (APIS), así como las relativas al sistema de información el pasaporte electrónico portugués (SIPEP);
- r) Cooperar con las representaciones diplomáticas y consulares de otros Estados, debidamente acreditadas en Portugal para el retorno de sus nacionales;



- s) garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la legislación sobre la entrada, permanencia, salida y la expulsión de extranjeros del territorio nacional;
- t) Mantener relaciones de cooperación con todos los organismos y servicios del Estado, en particular con todos los servicios y fuerzas de seguridad, así como las organizaciones no gubernamentales legalmente reconocidas;
- u) Coordinar la cooperación entre fuerzas y servicios de seguridad nacionales y de otros países en materia de circulación de personas, control de extranjeros y la investigación en la ayuda de los crímenes contra la inmigración ilegal y otros asociados;
- v) Garantizar la planificación y ejecución de la asistencia técnica necesaria el buen funcionamiento de los centros de cooperación policial y aduanera (CCPA) en el campo de los sistemas de información, plataformas de trabajo digital y sistemas de comunicación;
- w) Emitir el pasaporte común y el pasaporte temporal portugués.

2 - Competencias de SEF internacional:

- a) Garantizar, la decisión del Gobierno, representar al Estado portugués en la Unión Europea en el Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo, el Grupo de Budapest y de otras organizaciones internacionales, así como participar a la cooperación policial en grupos que se ocupan de asuntos relacionados con las tareas de la SEF;
- b) Garantizar la decisión del Gobierno, representar al Estado portugués en el desarrollo del acervo de Schengen en la Unión Europea;
- c) Garantizar, a través de funcionarios de enlace, los compromisos en el marco de la cooperación internacional con arreglo a la ley;
- d) Colaborar con los servicios extranjeros similares, y puede establecer formas de cooperación.”

2.2.3. Los servicios privados de seguridad en Portugal

La autoridad competente para dirigir los servicios de seguridad privada es el Ministerio del Interior, dentro del marco que establece la Lei nº 34/2013, de 16



de Mayo de 2013, que además del marco legal, define las actividades del sector privado de seguridad.

La actividad de seguridad privada fue regulada, por primera vez, por el Decreto Ley nº. 282/86, del 5 de Septiembre, el cual fue derogado por el Decreto Ley nº. 276/93, del 10 de Agosto, viniendo posteriormente a ser modificado por el Decreto Ley nº138/94, del 23 de Mayo. Todos estos cambios vinieron a través de los cambios que en este sector se veían en la Unión Europea.

La prestación de servicios de seguridad se realiza a través de entidades privadas, para la protección de las personas y los bienes, así como para la prevención de la comisión de delitos. En la Lei nº. 49/2008, de 27 de Agosto, Lei de Organização da Investigação Criminal (4ª versão, a mais recenté, con la Lei nº. 57/2015, de 23/06), se determina en su artículo 7, como es competencia de la policía judicial, la investigación del delito del ejercicio ilegal de la seguridad privada. Por lo que la investigación privada está penalizada cuando, no estando regulada, se lleva a cabo por particulares o entes privados.

Este nuevo ilícito vino con la entrada en vigor de la referida Lei nº. 34/2013, que regulando la seguridad privada, quería garantizar el sometimiento pleno a la misma, dejando como ilícito penal todo apartamiento de la referida ley; ello deja ver la importancia que en Portugal se le ha dado, a la actividad regulada de la seguridad privada.

Su artículo 3, establece las actividades de la seguridad privada, estando entre ellos: la vigilancia del control de entrada y salida de personas, vigilancia de inmuebles y cosas muebles, la protección personal, control de centros de alarmas y videovigilancia, transporte y guarda de fondos, control de los billetes de transporte, elaboración de planes de seguridad y el control de pasajeros y maletas en puertos y aeropuertos.



Es una cuestión coincidente con la regulación española el hecho de que exista para la seguridad privada en Portugal, un secreto profesional expresamente regulado, que haga que en este sector haya un nivel de secreto mayor, para todo aquello que conozcan en el ejercicio de su profesión por parte del personal de seguridad privada. En el caso español, será también la revelación de secretos privados o aquellos que comporten un quebranto en la seguridad que pretendan proteger, la que podría considerarse de un delito de revelación de secretos.

El Consejo de Seguridad Privada, es un órgano asesor del Gobierno para asuntos de seguridad. Su composición de órganos permanentes, está compuesto por representantes tanto del sector público como del privado, donde las asociaciones más representativas de seguridad privada y de videovigilancia, eligen a cuatro de sus miembros.

La Secretaria General del Ministerio del Interior mantiene un fichero individual de las empresas de seguridad privada, así como un fichero individual del personal de vigilancia y de escolta, defensa y protección de personas.

Las competencias del Consejo de Seguridad Privada son meramente de consulta y su composición la integrará además el Inspector General del Interior y representantes de las asociaciones representativas del personal de vigilancia en Portugal.

Dentro de la legislación portuguesa, se consideran actividades de seguridad privada aquellas que se ejecuten con una empresa que tenga como finalidad estos efectos, con vistas a la protección de personas y/o bienes, así la prevención de la comisión de delitos.



También serán servicios de seguridad privada aquéllos que comprendan la autoprotección por parte de cualquier entidad, para la seguridad de personas y/o bienes, así como también de la prevención de delitos.

Existen entidades que como en el caso de España, tienen un mandato legal de ejercer su actividad con unas medidas de seguridad mínimas determinadas que garanticen su pacífica actividad. Entre estas entidades están el banco de Portugal, las instituciones de créditos y las sociedades financieras.

En ningún caso las empresas de seguridad privada u otras empresas que opten por la autoprotección, podrán desempeñar funciones que tienen atribuidas con exclusividad las autoridades judiciales y policiales.

En todo caso para poder ser profesional de la seguridad privada y en la línea de la propia seguridad pública, es necesario ser ciudadano portugués, europeo o por reciprocidad ciudadanos de países que también sean de habla portuguesa. En todo caso contarán con una habilitación expedida por el Ministro del Interior que usarán de forma conjunta con un uniforme, salvo el caso excepcional de los escoltas.

La Ordenanza Nº 272/2013, de 20 de agosto regula la actividad y los requisitos de la seguridad privada, diferenciando los de sistemas de seguridad de los de vigilancia. En los recintos deportivos, se regula la actividad de seguridad privada a través de la Ordenanza Nº 261/2013.

Es en la Lei nº. 39/2009, de 30 de Julio de 2.009, donde se recoge el régimen jurídico “do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espectáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança”, donde existen las normas pertinentes de seguridad en los



espectáculos y recintos deportivos. Esta Ley fue modificada en parte por el Decreto-Lei nº. 52/2013 del régimen policial en los establecimientos deportivos.

Una especificidad es la regulación en concreto de la seguridad en los establecimiento de venta de alimentos y bebidas, regulados por el Decreto-Lei nº. 101/2008, de 16 de Junio de 2008 y por el Decreto nº. 20497/2008 de 05 de agosto 2008. Este cambio legislativo se debió a la modificación legal que hubo, en relación con estas empresas que aconsejaron una regulación de la seguridad privada que supusiera la mejor garantía de la seguridad en estos establecimientos.

Las empresas de seguridad privada, necesitan de una autorización para la prestación de servicios de seguridad y si la empresa da servicios de autoprotección, esta autorización tiene la forma de licencia. La ley establece cuatro tipos de permisos y cuatro tipos de licencias, en función del tipo de actividades de seguridad privada que desarrollen.

Constituyen legalmente deberes especiales de estas empresas y de su personal:

- La comunicación inmediata a la autoridad judicial o policial que compete la comisión de actos delictivos.
- La diferenciación clara entre la seguridad pública y privada.
- El cumplimiento por comprobación anual de los seguros obligatorios y de sus posibles deudas de Seguridad Social y fiscales para con el Estado.
- La comunicación de los cambios en la dirección de la empresa, tener actualizado el registro de actividades, la relación anual de actividades hechas en el años y la lista de todos los profesionales.
- Es un deber especial de las sociedades de seguridad privada, resaltar el número y la fecha de la certificación de la expedición de la licencia, dándole publicidad.



2.3. La seguridad en la República Francesa

2.3.1. Aspectos generales de la seguridad

En Francia sigue la idea centralizadora en cuanto a la seguridad, siendo la Ley del Ministro Charles Pasqua de 1.995 una ratificación más de esta línea. A pesar de ello la confluencia de distintas policías, a veces en los mismos espacios e incluso en ocasiones en similares competencias, ha hecho que exista un enfrentamiento entre policías, siempre negado a nivel institucional.

El Primer Ministro en 1.998 ya propuso una mejor distribución geográfica para los efectivos de la Policía y de la Gendarmería, destinando los primeros a las zonas urbanas y más pobladas, y a la Gendarmería a las zonas rurales y por lo tanto menos pobladas.

Es el mismo año 1.998 cuando se regula con más profusión la figura de la policía municipal y con ello se cerraba el debate de momento en cuanto a su legitimidad, ya que esta misma policía depende del Alcalde, estando fuera de la competencia estatal, aunque sea el mismo el que regule esta figura, que en 1.999 se centró en la vigilancia y control de las disposiciones sobre tráfico y de los decretos del alcalde. Estos agentes actúan como agentes adjuntos de policía judicial de tercer nivel, les habilita para controlar identidades pero no para practicar detenciones.

Francia en la actualidad cuenta con una de las mayores densidades de policía por habitante, dentro de los países europeos. Así mismo, la propia disposición de la policía, ha provocado el freno de muchas de las políticas europeas tendentes a aunar esfuerzos para cumplir con el fin de los Tratados; cuestión que hoy por hoy parece necesaria, ya incluso por la modernización de las policías en Francia, que están encaminadas en un proceso de diversificación, donde cuentan con un



sistema complejo de Policías Municipales, donde incluso tendrán cabida las empresas privadas, encontrando un marco concreto de actuación.

La legislación de la seguridad pública de referencia en Francia en la siguiente:

- Code de la sécurité intérieure, Version consolidée au 8 août 2015
- Code général des collectivités territoriales, Version consolidée au 19 août 2015
- Code de la défense, Version consolidée au 3 août 2015

2.3.2. Los cuerpos policiales en Francia

En Francia, la actividad policial comienza en 1.667⁷⁹ con la creación de Luis XV de la División General de Policía en París, actividad que se generalizó con la Revolución Francesa y el Primer Imperio. Desde 1.996 se retoma la denominación introducida por el Régimen de Vichy, denominando "policía nacional" al cuerpo de naturaleza civil, por lo que tradicionalmente hay dos ramas proporcionando las misiones de seguridad pública, la Policía Nacional y la Gendarmería Nacional.

En paralelo y en aplicación de los poderes de la policía que le han sido conferidos, cada alcalde puede formar una policía municipal responsable de hacer cumplir las leyes y los reglamentos de policía en materia de delito menor en el territorio de la comuna.

Formados en las escuelas que combinan la teoría y la práctica, los policías y los gendarmes son responsables de mantener el orden público y la búsqueda de los autores de hechos que figuran en el Código Penal.

⁷⁹ Gleizal, Jean Jacques.- *La Problemática Policial en Francia. Policía y Seguridad: Análisis Jurídico Público*.- Oñati, HAEE-IVAP, 1990.



En Francia, el término "policía" no solo se refiere a las fuerzas, sino también al concepto de "mantener la ley y el orden" (vigilar), de ahí que existan otros tipos de policías para funciones de estricta vigilancia.

La policía administrativa son patrullas preventivas uniformadas, tareas de tránsito, etc. con atribuciones limitadas para realizar arrestos.

La aplicación de la ley e investigación de crímenes, se lleva a cabo mediante la función de policía judicial (*police judiciaire*), con total atribución para realizar arrestos.

Entre los inconvenientes del sistema policial francés los autores destacan la existencia de numerosos cuerpos con disparidad en sus métodos, duplicidades e incluso "guerras entre policías". En sus aspectos positivos se destacan su neutralidad política y su reclutamiento imparcial por vía de concurso y en los puestos superiores entre diplomados universitarios⁸⁰.

En 1985, un informe interno subrayó las deficiencias y el retraso mostrados por los servicios franceses. La multiplicidad de los servicios implicados hacía el sistema tremendamente pesado: Dirección Central de Información General (DCRG), Dirección de Vigilancia del Territorio (DST), Dirección Central de la Policía Judicial (DCPJ), servicios de la Prefectura de Policía de París, Policía de Fronteras (PAF), dependiente del Ministerio del Interior, Gendarmería Nacional y Dirección General de Seguridad Exterior (DGSE), competencia del Ministerio de Defensa. La larga tradición de conflictos larvados o evidentes existentes entre los distintos servicios también dificultaba las acciones. En 1986 se creó una División Nacional Antiterrorista (DNAT) en el seno de la DCPJ. En 1989 el Comité Internacional de Inteligencia (CIR), inventado mucho antes por el General de

⁸⁰ Rico, J.M.- *Policía y Sociedad Democrática*.- Madrid, Alianza Editorial, 1984.



Gaulle y caído en desuso posteriormente, fue reactivado por el entonces Primer Ministro Michel Rocard.

Policía Nacional (Police Nationale):

La Policía Nacional (en francés: Police nationale), antiguamente llamada «Sûreté Nationale», es uno de los cuerpos de policía francés, que tiene su jurisdicción principalmente en los grandes pueblos y ciudades. Está vinculada con el Ministerio del Interior. Los policías nacionales son funcionarios del Estado. La otra fuerza policial, la Gendarmería Nacional, cumple sus funciones en pequeños pueblos, zonas rurales, fronteras y resto de Francia.

La creación de este cuerpo Estatal deriva de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que forma parte de la Constitución francesa:

«La garantía de los derechos humanos y del ciudadano requiere una fuerza pública: esta fuerza se instituye, pues, para la ventaja de todos, y no para la utilidad particular de aquellos a los que se confía. Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de administración, es indispensable una contribución común: también se debe distribuir entre todos los ciudadanos, de acuerdo con sus facultades.»

Historia:

La denominación «Policía Nacional» fue dada a una administración por primera vez bajo el régimen de Vichy por la ley del 23 de abril de 1941. Esa ley coloca las policías municipales bajo la autoridad de los prefectos en lugar de los alcaldes (salvo para la policía parisiense ya bajo la autoridad del Estado desde Colbert y Gabriel Nicolas de la Reynie). Las estructuras de la policía son entonces reorganizadas y sus diversas misiones claramente identificadas: policía judicial, servicios secretos generales y seguridad pública. El territorio se divide en tres escalones: la región, a cargo del prefecto de la región; el distrito, (un departamento) al prefecto del departamento; y la circunscripción, al comisario.



Esa organización será conservada por las cuarta y quinta repúblicas.

Esa administración es remplazada en 1944 por la Seguridad Nacional (Sûreté Nationale) y, finalmente, la ley del 10 de julio de 1966 crea la actual Policía Nacional incluyendo la Prefectura de Policía de París (creada por la ley del 9 de julio de 1964).

Desde la mitad del siglo XX a 1984, la Policía Nacional ha participado en la ayuda médica urgente con su componente policía de socorros, tarea ahora correspondiente por derecho a los bomberos. Sin embargo, las CRS (Compañías Republicanas de Seguridad), unidades móviles y especializadas para intervenciones policiales, participan siempre en los rescates en montaña y en la vigilancia de las playas.

Organización de la Policía Nacional:

La policía nacional depende del Ministerio de Interior, del cual constituye una de las direcciones, la DGPN (Direction générale de la Police nationale). Existe una excepción en París, donde está gestionada por la prefectura de policía (PP) que actúa bajo la autoridad directa del Ministro de Interior.

Hay cuatro tipos de funcionarios en la policía nacional:

- Activos (los comúnmente llamados "policiers", unos 153.000 funcionarios)
- Administrativos (unos 12 000)
- Científicos (unos 1 100)
- Técnicos (unos 2 700)

La Dirección general de la Policía nacional (DGPN) comprende:

La Dirección Central de la Seguridad Pública (DCSP) que emplea 72.300 funcionarios repartidos en las Direcciones Departamentales de la Seguridad Pública (DDSP).



La Dirección central de las Compañías Republicanas de Seguridad (DCCRS) que emplea 15.100 funcionarios.

La Dirección central de la policía de fronteras (DCPAF) que emplea 8.400 funcionarios.

La Dirección central de la policía judicial (DCPJ) que emplea 4.600 funcionarios.

La Dirección de Formación de la Policía Nacional (DFPN) que emplea 3.200 funcionarios.

La Dirección Central de Información Interior (DCRI) que emplea 5.000 funcionarios.

Servicios activos:

El Servicio de cooperación técnica internacional de policía (SCTIP)

El Servicio de protección de altas personalidades (SPHP)

Servicios administrativos y de control:

La Dirección de administración de la policía nacional (DAPN)

La Inspección general de la Policía nacional (IGPN)

La Inspección general de servicios (IGS) para la Prefectura de Policía de París

Unidades especializadas:

La Unidad de investigación, asistencia, intervención y disuasión (RAID)

La Unidad de coordinación de lucha anti-terrorista (UCLAT)

El Servicio de seguridad del ministerio de interior (SSMI)

El Servicio central automóvil (SCA)



El Servicio de información y de comunicación de la policía nacional (SICOP)

El Servicio de vigilancia operativa de la policía nacional (SVOPN)

La Misión de lucha anti-droga (MILAD)

La Delegación para las víctimas (DAV)

Las Brigadas anti-criminalidad (BAC)

La unidad de intervención de la policía nacional (GIPN)

La unidad de investigación y de intervención (BRI)

Instituciones públicas formativas:

La Escuela Nacional Superior de Policía (ENSP) que forma a los alumnos para comisarios de policía.

La Escuela Nacional Superior de Oficiales de Policía (ENSOP) que forma a los alumnos para oficiales (teniente) de policía.

El Instituto Nacional de Policía Científica (INPS) realiza la formación de los alumnos para Guardias de Paz (policías municipales), adjuntos de seguridad y cadetes de la República.

La Policía Nacional ejerce en todo el territorio, la garantía de las libertades y la defensa de las instituciones de la República, el mantenimiento de la paz y el orden público y la protección de personas y bienes.

Misiones:

La lucha contra la violencia urbana, la pequeña delincuencia y la seguridad vial;

El control de la inmigración ilegal y la lucha contra el empleo ilegal;

La lucha contra las drogas, el crimen organizado y la gran delincuencia económica y financiera;



La protección del país contra el terrorismo y violaciones de los intereses fundamentales de la nación;

El mantenimiento del orden público.

La Policía Nacional tiene atribuidas las competencias de policía judicial de acuerdo por el libro IV del Code de la sécurité intérieure de Francia, título primero donde en su artículo L411-1, dice:

“La Policía Nacional, bajo la autoridad del ministro del Interior, con sujeción a las disposiciones del Código de Procedimiento Penal en relación con el ejercicio de la policía judicial.”

Y en su parte Reglamentaria define sus funciones, concretamente en el Título IV, Capítulo 1º:

“Artículo R411-2

Los funcionarios activos de la Policía Nacional están asignados a las siguientes misiones o actividades: 1. Para proteger a las personas y los bienes; 2 prevención del crimen y la delincuencia; 3 policía administrativa; 4. A partir de la investigación y hallazgo de delitos penales, búsqueda y captura de los responsables; 5. Para buscar información; 6. En el mantenimiento del orden público; 7. En la cooperación internacional; 8. En el personal y apoyo operacional. 9 Formación de personal

Estas tareas o actividades se realizarán de conformidad con los principios y código de ética de la policía nacional y la gendarmería nacional republicana en virtud del Capítulo IV del Título III de este libro.”

Gendarmería Nacional (Gendarmerie Nationale):

Fuerza de cerca de 98.000 hombres y mujeres, actualmente bajo la autoridad del Ministerio del Interior, la Gendarmería Nacional es una institución militar garante de la seguridad y la paz de nuestros ciudadanos y la protección de su propiedad.



Asegura misiones de policía judicial, la asistencia a las personas, las fuerzas del orden y participa en la defensa de la nación, incluyendo ultramar.

La Gendarmería Nacional tiene sus orígenes en la Marechaussée que aparece a mediados del siglo XVI como policía pública y que, poco a poco, se impondrá a otras fuerzas armadas que también contaban con funciones de seguridad interna, convirtiéndose en el cuerpo policial preponderante en el ámbito rural. Con la llegada de la Revolución Francesa⁸¹ la Marechaussée pasa a llamarse "Gendarmerie Nationale", nombre que desde entonces permanece en vigor.

Con experiencia y adaptada a la evolución de la sociedad, esta institución centenaria se basa en la versatilidad de sus habilidades personales y profesionalidad para garantizar a la población, los territorios y los flujos de ningún tipo en su área de responsabilidad.

Los Gendarmes son generalmente responsables de mantener el orden en las zonas rurales, o periurbanas, mientras que la Policía Nacional es responsable de las zonas urbanas. Las dos fuerzas de cada uno denominan un área de responsabilidad, por ejemplo ZGN de la Gendarmería Nacional, o ZPN para la Policía Nacional. ZGN representa aproximadamente el 50% de la población y el 95% del territorio nacional. El límite de la competencia entre las dos fuerzas de policía es generalmente alrededor del umbral de 20.000 habitantes por municipio. Los municipios pueden ser colocados en ZPN por decreto que designa a la zona "del Estado".

La Gendarmería ofrece diversas misiones que le son específicas:

- Administrativas: aplicación de la ley, ayuda de emergencia, tráfico, policía administrativa.

⁸¹ Marcel Le Clére.- *La police*.- Paris, PUF, 3ª edición, 1986.



- Judiciales: búsqueda de infractores del derecho penal, las investigaciones penales.
- Misiones militares: la policía militar, policía judicial y misiones sobre el terreno.

Existen diversas “gendarmerías” en su interior, llamadas Marítima, del Aire, de Seguridad Nuclear y de Transportes Aéreos. Sus divisiones territoriales se llaman Gendarmerías Departamentales. Además tiene una conocida Unidad ceremonial, llamada la Guardia Republicana de Francia, con unidades de caballería, infantería, motorizadas y musicales, que podemos apreciar en la recepción de autoridades por el Presidente o el Primer Ministro en sus respectivos palacios del Eliseo o Matignon. El 1 de enero de 2009, la Gendarmería Nacional se incorporó al Ministerio del Interior desde el de Defensa donde radicaban. No obstante, los gendarmes mantienen su situación militar, que es inseparable de su organización y el alcance de su jurisdicción y la Gendarmería Nacional sigue teniendo vínculos con la comunidad militar. El Ministerio de Defensa sigue proporcionando algunas misiones para ella. Además, el Ministro de Defensa es responsable de la supervisión legal, y los funcionarios están en situación militar, en particular con respecto a la disciplina.

El 16 de marzo de 2010, la organización terrorista ETA asesina, por primera vez en su historia, a un miembro de la gendarmería francesa.

El libro IV del Code de la sécurité intérieure de Francia, dedica su título segundo a la Gendarmerie Nationale, para atribuirle la siguiente denominación y competencias:

“Artículo L421-1:

La Gendarmería Nacional es una fuerza armada establecida para garantizar la aplicación de las leyes. La policía judicial es una de sus misiones esenciales. La Gendarmería está destinado a garantizar la seguridad y el orden público, en particular en las zonas rurales y suburbano, así como las vías de comunicación. Contribuye a la misión de



la inteligencia y la información de las autoridades públicas en la lucha contra el terrorismo y la protección de las poblaciones.

Artículo L421-3

En caso de perturbaciones graves o amenazas graves de disturbios al orden público, el ministro de Defensa o el ministro del Interior podrá autorizar la regulación, a las tareas de las que son responsables, para pedir un plazo determinado, la totalidad o parte de la reserva de la Gendarmerie Nationale en obligación de disponibilidad.”

Además de ello, según el artículo R421-1 de la Parte Reglamentaria, Libro IV, Título 2º, se le atribuye a la Gendarmerie Nationale, la competencias atribuidas en el Code de la Défense, en su Tercera Parte, Libro 2º, Título 2º, Capítulo V, siendo un cuerpo militar.

Policía Local (police municipale, garde municipale o garde champêtre):

Los municipios franceses pueden contar con una policía local llamada police municipale, garde municipale o garde champêtre, con atribuciones restringidas: solo pueden hacer cumplir las ordenanzas municipales (la mayoría relacionadas al tránsito vehicular) y participar en acciones preventivas (peritajes, evacuación de edificios, prevención de accidentes, etc.) El personal puede o no portar armas de fuego. Existen unos 3000 cuerpos locales.

El Code général des collectivités territoriales, Ley de 26 de enero de 1984, regula las atribuciones de la administración local en Francia, dándole a la figura del Alcalde la autoridad para participar en la prevención del delito.

“Artículo L2211-1

El alcalde contribuye a la política de prevención del delito conforme a lo dispuesto en la Sección 1 del Capítulo II del Título III del Libro I del Código de la seguridad interior.

Tal y como refiere este artículo, el Código de la seguridad interior (Code de la sécurité intérieure), regula los poderes de las entidades locales, el ejercicio de la



policía por parte del Alcalde y su papel en la prevención, ayudado del cuerpo de Police Municipale.

Su cualidad de jefe de la policía y funciones propias de la Policía Local, vienen atribuidas en el Code général des collectivités territoriales, artículos:

“Artículo L2212-1

El alcalde es responsable, bajo el control administrativo del representante del Estado en el departamento, de la policía de la ciudad, la policía rural y llevar a cabo actos correspondientes.

Artículo L2212-2

La policía municipal garantiza el orden, la seguridad pública y la idoneidad. Incluye, en particular:

1. Todo lo que interesa a la seguridad de las calles, muelles, plazas y vías públicas, incluyendo la limpieza, la iluminación, la eliminación de la congestión, demolición o reparación de edificios y monumentos fúnebres ruinosos, la exposición de las ventanas u otras partes de edificios que pueden dañar por su caída o que pueda dañar los transeúntes o provocar emanaciones nocivas y la tarea de reprimir a los depósitos, los vertidos, residuos, las proyecciones de cualquier artículo o sustancia que pueda perjudicar en modo alguno a la seguridad o la comodidad del pasaje o de la limpieza de las rutas antes mencionadas;

2. La tarea de reprimir los delitos contra la tranquilidad pública, tales como riñas y peleas en las calles, el tumulto en los lugares de reunión pública, las multitudes, el ruido, los trastornos de la vecindad, los mítines la noche que perturban la paz de los habitantes y todos los actos que puedan poner en peligro la paz pública;

3. El mantenimiento del buen orden en los lugares donde hay grandes concentraciones de personas, tales como ferias, mercados, fiestas y ceremonias públicas, espectáculos, juegos, cafés, iglesias y otros lugares públicos;

4. La inspección de mercancías que se venden por peso o medida y la seguridad de los comestibles expuestos para la venta;

5. El cuidado para evitar, los accidentes y las plagas desastrosas y la contaminación de cualquier tipo, tales como incendios, inundaciones, roturas en los diques, deslizamientos de tierra o rocas, avalanchas u otros



accidentes naturales, epidemias o enfermedades contagiosas, enfermedades epizooticas, para proporcionar con urgencia todas las medidas de asistencia y socorro y, en su caso, provocar la intervención de la administración de alto nivel;

6. El cuidado de forma temporal de las personas con trastornos mentales cuyo estado podría poner en peligro la moral pública, la seguridad o la conservación de los bienes;

7. Cuidado para evitar o superar los eventos adversos que podrían ser causados por el extravío de animales salvajes“

2.3.3. Los servicios privados de seguridad en Francia

En Francia, los guardas particulares de campo ya aparecen por Decreto Legislativo de 20 de Messidor del año III de la Revolución, regulados más tarde por Ley de 12 de abril de 1892 y Decreto de 5 de noviembre de 1926, siendo admitidos por el Prefecto, y juramentados por el Poder Judicial. En 1957 se les consideró auxiliares de la policía judicial sobre las propiedades que custodiasen, pero un dictamen del Consejo de Estado ya había precisado que no podían extenderse a labores de policía rural o municipal.⁸²

Estadísticas de seguridad privada en Francia:

Población aproximada de 65.000.000 millones de habitantes.

El ratio de personal de seguridad privada es de 1/437.

El ratio de fuerzas de policía es de 1/271.

La cifra de negocio de la Seguridad Privada es de 5.290.000.000 €

La industria de la seguridad privada está regulada por las leyes:

- Ley que regula la industria de la seguridad privada.
- Ley de la seguridad interna y la protección de las personas y los bienes, promulgada en 1983.

⁸² Arrêt de 17 de junio de 1932.

- Ley de 12 de julio 1983 complementado por número Ley 2003-239 de 18 de marzo 2003.

Como limitaciones a su ejercicio de seguridad, al personal de seguridad privada no se les permite realizar búsquedas e incautaciones.

En nuestro país vecino, según la Ley nº 83 -629 de 12 de julio de 1983, en su artículo 1 se establece que se consideran empresas de vigilancia y custodia, a todas aquellas que ejercen una actividad, bajo cualquier forma y que consista en prestar a personas físicas o jurídicas, bien continua o discontinuamente, servicios que tienen por objeto la seguridad de bienes muebles o inmuebles, además de a personas relacionadas directa o indirectamente con dichos bienes.

Quedan excluidos los porteros de inmuebles y los guardas jurado particulares de inmuebles rústicos, según el artículo 3 de la Ley citada anteriormente.

Por otro lado las empresas de escolta de valores son las dedicadas al transporte de fondos, metales preciosos, documentos de pago y todas las operaciones que puedan hacerse mediante dicha actividad, como almacenamiento, recuento o carga y descarga.

Estas empresas pueden también de forma accesoria, garantizar el transporte de bienes que precisan unas medidas de protección singulares como cuadros, muebles antiguos u otros objetos artísticos.

La actividad de custodia de personas o más conocida como guardaespaldas queda regulado en el artículo 2 y regula que el ejercicio de esta actividad es exclusivo de las otras actividades previstas en el artículo 1, por ello no se puede garantizar simultáneamente las funciones de custodia y protección de las personas, salvo en el caso de empresas de custodia y su personal tiene relación directa con la seguridad de los bienes protegidos.



Una empresa de custodia que quiera prestar también servicios de protección, tendrá que crear una distinta ex-novo.

Las empresas de vigilancia y custodia pueden ofrecer también servicios conexos como estudios previos, mantenimiento, reparación o intervención, aunque éstas no puedan por sí mismas fabricar los materiales de seguridad, si la actividad no está relacionada con un acto de vigilancia y custodia.

Los requisitos esenciales para poder desarrollar servicios privados de seguridad están regulados en el artículo 5, en él se regula que nadie a título individual podrá realizar las actividades que antes hemos explicado.

Tampoco podrá ser directivo o gerente de hecho de una empresa dedicado a la seguridad privada si ha sido sancionado disciplinariamente o con pena de prisión por atentar contra el honor, la integridad, las buenas costumbres o contra la seguridad de bienes y/o personas.

Se le privará también si ha sido declarado en quiebra y no está rehabilitado en la administración de su patrimonio o si no tiene nacionalidad francesa o nacional de un Estado miembro de la UE, excepto lo establecido en los Convenios Internacionales.

La Ley 239/2003, que modifica la anterior Ley 629/1983, reguladora de las actividades de vigilancia privada, protección y transporte de fondos junto con la Loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne (LSQ) y el Decreto de noviembre de 2002, que modificó el anterior decreto de abril de 2000, sobre el transporte de fondos, son las normas básicas de la seguridad privada en Francia.



La Loi n° 2001-1062, determinaba en su artículo 27 que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley n° 83-629 del 12 de julio 1983 que regula las actividades privadas de vigilancia (investigación privada), protección y dinero en efectivo en tránsito, se insertaba el artículo 3.1 con el siguiente tenor literal:

"Art. 3-1. - Las personas físicas dedicadas a la actividad prevista en el párrafo segundo del artículo 1, podrán llevar a cabo la inspección visual de equipaje de mano y, con el consentimiento del propietario, su registro."

La Loi n°. 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, derogó el art. 27 antes mencionado. Es en la Ley n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, donde se regula en su Título IV, las Disposiciones relativas a las actividades de la seguridad privada, quedando bajo su control, aquellas actividades basadas en la protección de las personas, transporte de objetos de gran valor y de fondos, y la vigilancia de muebles, inmuebles y personas; solo pueden las empresas o personas físicas obtener una licencia para algunas de las actividades anteriores. En el caso de Francia, también la autoridad competente en última instancia es siempre el Ministerio del Interior.

Más recientemente, en enero de 2012, se estableció el Consejo Nacional de la Actividad de Seguridad Privada (CNAPS), presidido por Alain Bauer y la dirección de Jean-Yves Latournerie, para el que Bernard Cazeneuve, Ministro de Interior de Francia, pidió el 8 de diciembre de 2014, que aumentara sus funciones en materia de seguridad. Este órgano cobra gran importancia en la regulación y control de la seguridad privada de Francia.⁸³

⁸³ Informe del Ministro.- "Audiencia de Seguridad Privada, Ministerio del Interior de Francia".- 2014.

2.4. La seguridad en el Reino de Bélgica

2.4.1. Aspectos generales de la seguridad

La legislación de la seguridad pública de referencia en Bélgica en la siguiente:

- Loi du 7 décembre 1998 sobre servicio de policía integral.
- Loi du 26 avril 2002, sobre elementos esenciales del estatuto de los miembros de los servicios de policía.

2.4.2. Los cuerpos policiales en Bélgica

La Policía Federal Belga (Police Fédérale Belge-Belgische Federale Politie).

La Policía Federal de Bélgica, es uno de los dos niveles de la policía integral, junto a las Policías Locales, antes comunales⁸⁴.

Esta fuerza policial se crea como resultado de la política de reforma, decidida por la ley de 7 de diciembre de 1998, después que las deficiencias de coordinación policiales y judiciales revelados por el caso del asesino múltiple Dutroux. Entró en vigor el 1 de enero de 2001.

Reforma de la policía belga:

La reforma de la policía de Bélgica para constituir una policía integral, algo casi sin precedentes en el entorno europeo, es el fruto de los gravísimos errores de coordinación y de transparencia ocurridos durante el llamado caso Dutroux. Este asesino en serie violó y torturó a seis adolescentes entre 8 y 17 años de las que asesinó a 4 durante un largo período de dos años, en cuya investigación se mezclan errores graves de coordinación policial, detenciones y posteriores

⁸⁴ Rapport au ministre de l'Interieur.- “Les services de police en Belgique”.- INBEL, 1988.



libertades de los sospechosos y algunas dudas serias acerca de si existieron influencias oscuras en toda esta investigación incluyendo la denuncia del propio juez de que estaba siendo presionado o amenazado por poderes de alto nivel que nunca se detallaron.

La conmoción social fue de tanta importancia al final se decidió unificar los servicios de policía (que en aquel momento constaban de policía judicial gendarmería y policías comunales). Se consiguió en mayo de 1998 un acuerdo de los ocho partidos políticos el llamado "Octopus" que se reflejó en la ley de 7 de diciembre de 1998 y que se culminó en enero de 2001 con el inicio del nuevo funcionamiento. En esta ley se define claramente una única policía integral con dos niveles, el nivel federal y el nivel local, sin perjuicio de establecer zonas de policía o áreas interpoliciales

Misiones:

La policía federal realiza tareas especializadas y supralocales de apoyo de la policía y misiones administrativas y judiciales para las unidades en favor de la policía local y los propios policías federales en todo el territorio belga. Se coloca bajo la autoridad del Comisionado General. Se compone de una Comisión General (CG) y tres ramas: la Dirección General de la Policía Administrativa (DGA), la Dirección General de la Policía Judicial (DGJ), la Dirección General de Administración y Apoyo (DGR).

El Comisionado General (CG) consta de:

- La Dirección de Cooperación Policial Internacional (CGI) que se ocupa de las relaciones entre la policía federal y las fuerzas policiales de otros países, así como las organizaciones policiales internacionales como Europol e Interpol. También proporciona apoyo a los agentes de policía enviados en misión en el extranjero.



- La Dirección de Relaciones con la Policía Local (CGL) que, como su nombre indica, se ocupa de cooperación con la policía municipal.
- La gestión de la información policial operativa (CGO) que tiene muchas misiones, entre otros la gestión de la base de datos nacional, el Registro Central, los informes nacionales e internacionales, la producción de estadísticas sobre la delincuencia, etc.
- La Dirección de Unidades Especiales (CGSU) que se ocupa entre otras infiltraciones, vigilancia especializada, protección de testigos, la identificación de las víctimas, las escuchas telefónicas, etc.

Por otra parte, la Comisaría general mantiene una gestión y coordinación del apoyo descentralizado (DCA) en cada distrito judicial bajo la autoridad de un Coordinador Administrativo director (DIRCO), y apoyan y coordinan las acciones de la policía administrativa que involucran varias áreas de la policía local o con la policía federal.

La Dirección General de la Policía Administrativa (DGA) comprende varios departamentos especializados:

Destacamentos responsables de la protección de la familia real.

La dirección de la Policía de Tránsito (DAH) responsable de la supervisión del tráfico en las carreteras más importantes, como las carreteras.

La dirección de los canales de comunicación de la policía (DAC) a cargo de controlar el tráfico en las vías, ferrocarriles, aeropuertos, control de fronteras en el interior y la inmigración.

La dirección de la Reserva General (DAR) que proporciona apoyo a la policía local o al equipo de la policía federal y personal para las operaciones de aplicación de la ley, para las operaciones principales prevista para patrullas reforzadas para las transferencias de grandes fondos o presos peligrosos, etc.

El Servicio de Apoyo canino (DACH) que proporciona perros especializados en la solicitud de las autoridades judiciales.



El Servicio de Apoyo Aéreo (DAFA), que proporciona los medios aéreos para la vigilancia de los eventos de magnitud como manifestaciones o los atascos de tráfico, para las búsquedas de personas o sospechosos, para la transmisión de imágenes de vídeo, etc.

La policía administrativa es competente para la seguridad vial en las autopistas, la navegación del mar del Norte y también en los ríos navegables; también ejerce de policía ferroviaria y aeroportuaria tanto en el aeropuerto nacional como en los regionales; controla también la inmigración y las fronteras y proporciona unidades especializadas como caballería o guías caninos.

La Dirección General de la Policía Judicial ejerce misiones de policía criminal y supra-especializada local.

Se organiza en torno a los departamentos centrales y departamentos judiciales (PJF). Hay un servicio judicial (DirJu) por distrito descentralizado. Se trata principalmente de los miembros de PJF que llevan a cabo el trabajo de campo, de investigaciones especializadas.

Los poderes de la Policía Judicial Federal cubren grandes áreas como el secuestro, la extorsión, la toma de rehenes, los atentados y sustracción de automóviles, el robo, asesinatos, incendios, moneda y medios de pago falsos, tráfico de seres humanos, amenazas graves y graves contra jueces, policías, testigos, etc., la corrupción, la delincuencia económica, financiera, social y fiscal organizado, lavado de dinero, fraude financiero, delitos informáticos, el tráfico ilícito a gran escala, el terrorismo, las sectas, etc. Es delegación de Interpol y Europol, y está dotada de Policía científica y técnica, y sistemas de escuchas telefónicas.

Los distritos judiciales también tienen centros de información de distrito (CIA) que centralizan la información judicial y del proceso.



La Dirección General de Administración y Apoyo sirve tanto a la policía federal y la policía local. Su experiencia abarca la gestión de personal, reclutamiento, departamento legal, relaciones internas, la prevención y la protección del trabajo, la formación, la logística, la infraestructura y el equipamiento, compras, finanzas, telemática, servicio médico, servicio aéreo y el Grupo de Intervención Especial.

Junto a estas direcciones, existen la de personal y formación, y la de medios materiales.

Policía Local:

La Policía Local (antes Comunal o municipal) se compone de 192 cuerpos. Entre ellos, 43 cubren el territorio de una sola ciudad o pueblo (áreas unicomunales) y 149 cubren varias ciudades o pueblos (pluricomunales). La policía local varía según la superficie, el grado de urbanización, etc. El tamaño del equipo varía de una persona a cincuenta en los distritos policiales más pequeños, a 2800 en áreas grandes.

Cada fuerza de policía local está bajo la dirección de un jefe del Cuerpo, responsable de la ejecución de la política de la policía local, organización y distribución de las tareas. Ejerce las actividades antes mencionadas, bajo la autoridad del Alcalde para unicomunales o Consejos de Policía de la pluricomunales. El Consejo de Policía está integrado por los alcaldes de los diferentes pueblos y municipios de la zona de policía.

Cada fuerza de policía consiste en primer lugar, de un ejecutivo operativo con policías y agentes de policía, y un marco administrativo y logístico (CALOG), compuesta por personal civil. El personal de estos dos ejecutivos están



determinadas por el Consejo de Policía para las áreas pluricomunales y el Consejo Municipal de unicomunales de conformidad con las normas mínimas establecidas para cada área por un Real Decreto. El consejo de la policía está proporcionalmente compuesto por concejales de diferentes ciudades o pueblos que constituyen la Zona de Policía, en función de sus respectivos recuentos de población. Hoy 30.000 policías locales y cerca de 900 miembros del servicio administrativo y logístico que trabajan en 195 cuerpos de policía.

La filosofía de la policía local es un enfoque global e integrado de la seguridad basado en la máxima visibilidad y concentración en el nivel territorial limitada, lo que debería permitir una optimización del contacto Policía/ población. También es restaurar la confianza pública en la policía y mejorar la seguridad objetiva y subjetiva en los barrios.

Para garantizar un servicio mínimo al público se destacan siete características que deben garantizarse. Las normas de funcionamiento y organización de la fuerza de policía local deben contribuir al rendimiento óptimo de estas características, a saber: área de trabajo, receptividad, intervención, asistencia policial a las víctimas, la investigación local, el mantenimiento del orden público y el tráfico.

La “Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré” regula los aspectos básicos de la policía en Bélgica, reformada en numerosas ocasiones, sigue siendo la norma básica para los servicios de policía. Esta Ley vino fue la responsable de la unificación de la policía dentro de un mismo cuerpo, tras los sucesos que ya se han expuesto con anterioridad. Este modelo consiste, tal y como detalla su artículo primero, en dos niveles de policía, una federal y otra local.



2.4.3. Los servicios privados de seguridad en Bélgica

La Loi réglementant la sécurité privée et particulière de 1990 y la Loi modifiant la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière, de 13 de enero 2014, es la normativa fundamental que existe en el Reino de Bélgica para la actividad de la seguridad privada.

Esta regulación viene a ser menos estricta que la de otros países de los otros países de la Unión Europea estudiados, por cuanto no exige que para ejercer todas las actividades de seguridad, se tenga una autorización; aunque sí es cierto que para las empresas que gocen de alguna autorización, verán incompatibles sus funciones con algunas de las demás actividades de seguridad privada. Hay que recordar que en el caso de España, la actividad de detective privado es incompatible con la de otras actividades de seguridad privada, comportando que en el objeto social de estas empresas, solamente se sitúa esta actividad en concreto; únicamente determinando alguna otra actividad complementaria que sea indispensable para el buen desempeño de su labor profesional.

Como limitación a derecho de seguridad, siempre está el derecho de libertad de las personas, es por ello que la ley aborda un supuesto claro de no necesidad de seguridad, para los casos en que una persona se disponga a salir de un lugar, que solo se le podrá comprobar sus pertenencias, si se cree que ha cometido algún delito como el de hurto o robo.

Hay que tener en cuenta que el personal de seguridad privada debe en todo caso prestar auxilio a la policía, alertando de los delitos que crean que se hayan cometido, con la mayor inmediatez posible. Es un caso de excepción al principio que rige de secreto, en cuanto a no revelar a terceros información relativa a sus clientes, la cual ha sido obtenida por el ejercicio de su trabajo.



De abril de 2007, es el Real Decreto que establece las condiciones de instalación, mantenimiento y uso de los sistemas de alarma y de gestión de alarma central. Esta regulación ya viene introducida en la Ley de 10 abril de 1.990, la cual dispone que será un posterior desarrollo normativo, el que especificará la forma del servicio de central de alarmas e instalación, y mantenimiento de las mismas.

Dentro de esta materia, es sensible la actividad de la central de alarmas, desde el punto de vista que al dar alertas que movilizan a la policía, implican una colaboración estrecha y de la que depende en buena medida, la correcta distribución de los medios policiales para poder perseguir la criminalidad. En todo caso, la ley dispone que cuando salte la alarma, la empresa de Central de Alarmas, debe de comprobar que no se trata de un fallo, por alguno de los medios admisibles dispuestos por el Ministerio del Interior.

La policía tiene la competencia de supervisión de la labor del servicio de seguridad privada, sobretodo el referido al control sobre el personal encargado de la vigilancia en los transportes públicos.

La ley también crea un Consejo Asesor de Seguridad Privada, cuya misión es asesorar al Ministro del Interior de la política sobre asuntos y materiales presentes en la ley.

2.5. La seguridad en la República Federal de Alemania.

2.5.1 Aspectos generales de la seguridad

Tradicionalmente la materia de seguridad había sido comunal. La Constitución de la Confederación Alemana de 1.820, ya imponía ciertas limitaciones a las confederaciones, con la posibilidad de intervenirlas para hacer respetar las



normas de la confederación, que instituía en garante de la legitimidad monárquica en los llamados länder alemanes.

El momento histórico clave se produce tras la represión del ejército de 1.848, para pasar con el mismo a una transformación del sistema de seguridad en Prusia⁸⁵. El primer instrumento para limitar y controlar la actuación policial fue el Derecho, no como un instrumento de las clases obreras, sino más bien como una plasmación de las necesidades que la propia burocracia instauró para así hacerse más transparente y racional en el ejercicio de su función. Podemos decir que fue profusa la normativa que reguló la actividad policial en Alemania.

En 1.870 la tasa era de un policía cada cuatro mil habitantes y llegando a final de siglo a la cifra de un policía por cada cuatrocientos habitantes. Ello demuestra el proceso de democratización paulatino que estaba viviendo Alemania, así como por supuesto, el acuciante aumento poblacional. Hay que tener en cuenta que en épocas anteriores la seguridad y en su caso a represión poblacional, venía del ejército, con los abusos que ello podía acarrear.

Podemos decir que hasta la Primera Guerra Mundial, el modelo policial existente era el prusiano, con dos policías diferenciadas, una de los länder y otras comunales, es decir, municipales.

No es hasta 1.922 cuando una Ley Federal, obligó a los länder a centralizar las estructuras policiales en materia criminal; aunque este modelo fracasaría hasta como la oposición de los Estados. Finalmente es con el gobierno del Tercer Reich (1.933-1.945), con el que se estableció la centralización absoluta.

⁸⁵ Jar Couselo, Gonzalo.- *Modelos comparados de Policía*.- Dykinson, 2000.



Tras la segunda guerra mundial y con una Alemania controlada por terceros países, existieron solo modelos policiales transitorios y que no tuvieron mucho éxito, hasta que poco a poco y por medio de los länder, Alemania pudo volver a tomar el control de su policía. Alemania pudo desmilitarizarse, quitar el nazismo y a su vez descentralizar hacia los länder sobre todo las competencias en seguridad.

La Ley Fundamental de 1.949, vino a hacer las veces de una Constitución, donde la Federación se reserva la vigilancia de aduanas, art. 73.5, así como la cooperación en materia de policía criminal y defensa de la Ley Fundamental; con la que se vino a crear la Oficina Federal de Policía Criminal⁸⁶.

Hoy día existe una gran diferenciación entre la competencias del ejército que dependen de la Federación y que nunca pueden actuar para labores policiales, si siquiera en casos de grave desorden; caso distinto serían los casos de emergencia donde la Federación y en colaboración de los länder podría intervenir. Es cierto que el nacionalsocialismo supuso para Alemania en lo relativo a la seguridad pública una caracterización donde se da mucha importancia a los peligros que amenazan la sociedad en su conjunto⁸⁷.

2.5.2. Los cuerpos policiales en Alemania

Alemania es una república federal compuesta por 16 Estados. Cada Estado es responsable de sus propios asuntos policiales y tiene su propia policía estatal, llamada "Landespolizei".

⁸⁶ Duque Quicios, José.- "Modelo de Seguridad Alemán".- Cuadernos de la Guardia Civil, número XXXVII, 2008.

⁸⁷ Barcelona Llop, Javier.- *El Régimen Jurídico de la Policía de Seguridad*.- HAEE/IVAP, 1988.



La República Federal de Alemania representa un modelo de Estado federal cooperativo. Los diversos actores que participan en la seguridad nacional alemana aplican esta cultura política, lo que les permite conseguir unos buenos resultados en el terreno de la coordinación y la eficacia. El federalismo cooperativo alemán, después de una evolución política y social que siguió a la posguerra, ha establecido una serie de mecanismos y procedimientos que regulan y protegen al sistema federal de sus propias fuerzas interiores, muchas veces contrapuestas, propias de un modelo político con diferentes centros de poder.

El Modelo de Estado Federal Cooperativo que presenta Alemania, consigue al igual que pasa en el poder político, enfrentar a distintas fuerzas que intentan preservar al sistema federal en su conjunto. Este modelo parte del principio de fidelidad, *Bundestreue*, que protege los intereses comunes.

Al igual que ocurre en España, aquellas materias que no tiene expresamente atribuidas el Estado, pueden ser reguladores por sus *Länder* (regiones). El catálogo de competencias exclusivas de la federación, están expresamente recogidas en su artículo 70 de la Constitución de Alemania, la llamada Ley⁸⁸ Fundamental.

En Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, no tenían muy buenas fama los cuerpos policiales, por lo que se comenzó una reorganización por parte del Consejo de Control Aliado. Este consejo dotó a la policía de funciones estrictamente policiales y no administrativas; por ejemplo la expedición de pasaportes se le confió a otro cuerpo de funcionarios y no a la policía.

⁸⁸ Ley Fundamental de la República Federal Alemana de 1949.

Además sucedió que dependiendo de si la zona estaba ocupada por un país aliado u otro, se organizaba la policía de una u otra forma.

Otro aspecto importante fue la desmilitarización de la policía junto con la total desvinculación con el movimiento nazi de sus integrantes. Solamente durante el III Reich, Alemania tuvo una policía Estatal. En la actualidad la policía actúa con independencia para la finalidad más importante de preservar el Estado de Derecho y su Constitución, por lo Federación salvo casos de catástrofe o grave peligro para el territorio, no puede ejercer su poder en la policía de los Länder. En Alemania los policías municipales estuvieron hasta 1973.

Aunque si bien el uniforme y el color de los vehículos es similar en toda Alemania, las fuerzas policiales tienen una estructura un poco diferente en cada Estado. Por ejemplo, la Kriminalpolizei (la división de investigaciones, también llamada Kripo) es parte de la fuerza policial ordinaria en algunos Estados y una organización separada en otros.

Debido a una idea de usar el mismo color de uniformes y vehículos en toda la Unión Europea, la policía alemana realizó en los últimos tiempos una pequeña modificación en el color, de verde a azul; Hamburgo fue el primer Estado federado en efectuar esta transición.

Antes de la Reunificación alemana el 3 de octubre de 1990, la República Democrática Alemana contaba con la Volkspolizei.

La policía como asunto de los länder es una cuestión que viene marcado como un gran principio tradicional, siendo su máxima autoridad el Ministro del Interior de cada región⁸⁹. Dentro de la policía en Alemania, existen los Policías de los

⁸⁹ Götz, Volkmar.- *La Policía de los Länders Alemanes: Funciones y Competencias*.- IVAP, 1990.



länder, que si bien como se ha referido, cuentan con regulaciones distinta dependiendo del Estado en cuestión (por ejemplo los de Baviera, Bremen y Hamburgo tienen competencias extraordinarias), sí que conservan unos ámbitos funcionales bien diferenciados:

Policía Territorial de Seguridad (Schutzpolizei):

Es el grupo más numeroso de toda la policía, dependiente de los Estados; pudiendo decir que se encargan de dar el servicio regular de seguridad y vigilancia, dentro del cual está la materia de circulación urbana e interurbana. Podemos decir que ejercen funciones administrativas, a la vez que preventivas de policía esencialmente.

Policía Móvil (Beretschafspolizei):

Son unidades especialmente preparadas para afrontar situaciones de graves altercados públicos, accidentes y catástrofes, así como establecerse como un cuerpo de auxilio para las demás policías. Sus sistemas de actuación están unificados en toda la Federación, para así poder actuar en todo el territorio de forma ordenada.

Policía de Agua o Fluvial:

Tienen competencias de vigilancia, control, medio ambiente y salvamento, teniendo gran arraigo en la historia alemana así como importancia, por la cantidad de ríos que atraviesan su territorio y sirven de vías de comunicación y transporte.



Policía de Investigación Criminal (Kriminalpolizei):

Tienen doble dependencia tanto de su propio Ministerio del länder como del Ministerio Público de la federación, teniendo las competencias normales de cualquier policía de investigación criminal, aquí en España llamada Policía Judicial. Entre sus funciones están las de descubrimiento, persecución y averiguación de delitos, así como la detención de delincuentes.

La investigación de la policía se puede llevar en su fase inicial tanto a instancia del Ministerio Fiscal como de la propia policía.

Oficina de Defensa de la Constitución (Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV):

Se trata de un cuerpo creado en 1950 que se encarga de analizar de forma inteligente la información para así poder prever movimientos que vayan en contra de la Federación y de su supervivencia. Así mismo, este grupo se centra en la inteligencia de actividades terroristas y de grupos radicales. Las oficinas estatales existentes están coordinadas la central. Cuenta con los siguientes departamentos:

Departamento Z: Administración interna.

Departamento IT: Telecomunicaciones y Ciberguerra.

Departamento 1: Servicios centrales y logísticos.

Departamento 2: Extremismo político (Extrema izquierda y Ultraderecha).

Departamento 4: Contraespionaje, seguridad y contra-sabotaje.

Departamento 5: Amenazas de seguridad que plantean extremistas extranjeros o desde el extranjero.

Departamento 6: Fundamentalismo y terrorismo islámico.

Oficina Federal de Policía Criminal - BKA (Bundeskriminalamt):



Además de actuar desde su creación en 1952 como oficina central alemana de Interpol y Europol, establece como principal misión, la cooperación y colaboración entre las distintas policías criminales de los länder, no pudiendo iniciar investigaciones que no sean aquéllas que sean de delitos federales, aunque desde la Ley de 29 de junio de 1973 pueden actuar directamente en delincuencia internacional.

Policía Federal (antes, de Fronteras) (Bundespolizei, antes Bundesgrenzschutz)

Fue creada en 1951 como una guardia de fronteras ante la ausencia de ejército entonces, y reorganizada con nueva denominación (de BGS a BPOL) desde la Ley 1 de julio de 2005. Hasta 1994 tenían disciplina militar (único cuerpo con este carácter) Con 40.000 empleados es una fuerza policial operativa en todo el país responsable de la seguridad interna⁹⁰. Como parte del Ministerio del Interior de Alemania, es la policía uniformada alemana responsable de:

- La seguridad fronteriza, incluyendo el control de pasaportes;
 - Servicios de guardacostas, que comprenden la vigilancia de las fronteras terrestres y fronteras marítimas nacionales;
 - Protección de los edificios federales y embajadas extranjeras;
 - Fuerzas de reserva para hacer frente a manifestaciones, disturbios o situaciones de emergencia;
 - Transporte y seguridad de los pasajeros en los aeropuertos internacionales y en los ferrocarriles alemanes;
 - Servicio de helicópteros de rescate y seguridad ciudadana.
- Dentro de esta policía está el grupo de protección de fronteras, especializado en atentados terroristas.

El Ferrocarril Federal Alemán también poseía su propia fuerza policial, la Bahnpolizei, que cumple un rol similar a la de la Policía Británica del Transporte. Cuando los ferrocarriles fueron privatizados en la década de 1990, la Bahnpolizei fue integrada a la policía federal. Desde entonces el poder ejecutivo de Alemania por medio de una ley sólo permite fuerzas policiales bajo el control

⁹⁰ Duque Quicios, José.- "Policía Federal de Fronteras alemana".- Revista Guardia Civil, noviembre 2011.



gubernamental. Por lo tanto, fuerzas policiales privadas no están permitidas en este país.

Policía de los Lander (estatal)

El Jefe de Policía es el más alto cargo policial en el ámbito del Land. Mientras que el procesamiento depende del ámbito judicial, la prevención del peligro es una tarea administrativa que depende directamente de las funciones de la policía⁹¹. Para que la policía pueda intervenir, es necesario que haya un peligro determinado, cuestión que viene definida por el principio de prevención de peligros, que se remonta al Estado prusiano.

En cada una de las 16 policías de Estado existen cuatro especialidades de policía: Policía de Seguridad, Policía Móvil, Policía Criminal y Policía Marítima.

Policía de Seguridad: se encarga de prevención y de la persecución de delitos menores.

Policía Móvil: están entrenadas para misiones de orden público y contención de catástrofes.

Policía Criminal: dedicados al esclarecimiento y persecución de los hechos delictivos cometidos, así como establecer medidas de prevención general.

Policía Marítima: se encarga del control del tráfico fluvial y de embarcaciones deportivas.

Una policía que depende del Ministro Federal de Hacienda y que no es un sector plenamente asimilado dentro de las fuerzas públicas, es la Zollfahndungsdienst, Policía de Aduanas, que se encarga de vigilar el tráfico ilícito de estupefacientes y armas, participando directamente en el Convenio Schengen.

⁹¹ Götz, Volkmar.- *La Policía en los Lander alemanes*.- Oñate, Comp. IVAP, p. 189, 1990.



Hay también un tipo de policía que es en realidad personal civil, llamado policía voluntario, que tienen funciones de policía pero con limitaciones del servicio que hacen al año.

En Alemania existen múltiples y diversos sindicatos reconocidos por su Constitución: El BDK que agrupa a los agentes de policía criminal; La gdp que agrupa a la policía de tipo administrativo. La DPG representa a todos los funcionarios de policía en general dentro de todos los funcionarios del Estado y la BGV agrupa a la Guardia de Fronteras.

Al igual que ocurre en el caso de España, no se les reconoce el derecho a huelga a los policías, aunque sí el derecho de manifestación.

2.5.3. Los servicios privados de seguridad en Alemania

La Ley Fundamental de Alemania no tiene nada en contra de la privatización de algunos servicios públicos, incluso de los relativos a potestades públicas como lo son las del mantenimiento de la seguridad, por lo que no existen barreras normativas para la expansión de este sector.

Según el Reglamento Comercial publicado en Alemania por Ley de 7 de febrero de 1927, modificada por la Ley de 16 de junio 1998 sobre actividades profesionales, donde se sitúan las actividades profesionales y empresariales que puede desempeñar una persona, es necesaria la concesión en el apartado específico, para que una persona pueda desempeñar la labor de seguridad privada.

Además de esto, existe la Ley del 14 de diciembre de 1995 sobre las empresas de seguridad privada y la más actual Ley del 23 de julio de 2002 sobre las mismas.



Los vigilantes de seguridad podrán tener permiso de armas, teniendo una formación obligatoria. El permiso para portar armas también deberá tenerlo la empresa, quien se hará cargo de las armas en las horas en las que no esté el personal de seguridad trabajando.

El personal de seguridad privada, como también recoge la legislación de otros países estudiados, determina que los uniformes que porte el personal, no pueden ser con objeto de confusión para los ciudadanos, que les haga pensar que se tratan de policías. Además deberán llevar una tarjeta de identificación visible; para el caso de estar trabajando en un lugar público, también deberá aparecer en la misma, la empresa a la cual pertenece.

2.6. La seguridad en la República Italiana

2.6.1. Aspectos generales de la seguridad

En Italia, la legislación de policía de seguridad tiene su origen en los Estados previos a la unificación, que tenían sus órganos de poder de investigación y represión, que en general, recibían la denominación de direcciones “de buen gobierno”⁹², salvo en Dos Sicilia, Modena y Piamonte que directamente se denominaba “de policía” o los Estados Pontificios donde policía y milicia estaba unidas. Con la unificación, se dictaron las Leyes de 20 de mayo de 1865 (que adecuaba la policía a los principios liberales) y el Real Decreto 690 de 31 de agosto de 1907, sobre oficiales y agentes de seguridad pública (Prefectos, Questores y Comisarios), apoyados en el Arma de Carabineros y la Guardia de Seguridad Pública.

⁹² Guido Zanobini.- *Corso di diritto amministrativo*.- Milán, Giufré Ed., 1957.

Las responsabilidades del orden y de la seguridad pública corresponden al Ministerio del Interior, que asegura la coordinación entre las distintas fuerzas policiales: Policía del Estado, Carabineros (Carabinieri), Guarda de Finanzas, Policía de Instituciones Penitenciarias, Cuerpo de Guardas Forestales Nacionales y Policías Municipales.

Las autoridades responsables en la materia son: el Ministro del Interior, el Director General de la Seguridad Pública-Jefe de Policía, y a nivel periférico el Prefecto (Gobernador Civil) y el Comisario Provincial de Policía.

La coordinación de las fuerzas de policía se realiza dentro del Ministerio del Interior, a través del Comité Nacional del Orden y la Seguridad Pública, abierto corporativamente a autoridades de administraciones sectoriales distintas de las de seguridad pública, como órgano auxiliar de consulta del Ministerio de Interior. También existe, con carácter especializado, el Consejo General para la Lucha el Crimen Organizado, como órgano de coordinación de las actividades de prevención, información e investigación, relativas al sector de la lucha contra el crimen organizado, y el Alto Comisario, con funciones de coordinación y posibilidad de convocar Conferencias Interprovinciales para concertar iniciativas en esta materia.

A nivel provincial, corresponde al Prefecto la aprobación de los Planes coordinados del control del territorio, de acuerdo con las directivas del Ministerio, y en cuya ejecución participan fuerzas de la Policía Nacional, Carabineros, Guardia de Finanzas y previa solicitud del Alcalde correspondiente, fuerzas de Policías Municipales. Existe, como órgano auxiliar del Prefecto, el Comité Provincial para el Orden y la Seguridad Pública.



El Ministro del Interior imparte directivas para el establecimiento de conexiones entre las Salas operativas de las fuerzas policiales, y puede en casos de necesidad establecer Salas Comunes.

En materia de crimen organizado pueden establecerse Servicios Interfuerzas, por Decreto del Ministro del Interior.

2.6.2. Los cuerpos policiales en Italia

En un breve apunte a las competencias de cada una de las fuerzas policiales, puede exponerse:

La **Policía del Estado**⁹³, de naturaleza civil, organizada territorialmente, desempeña las tareas ordinarias de seguridad ciudadana, orden público, prevención de la delincuencia e investigaciones judiciales. Fue desmilitarizada en el año 1981 a partir de la Ley nº 121 de 1 de abril.

Cuenta con Secciones móviles dependientes directamente de las autoridades centrales, con particulares dotaciones destinadas a la tutela del orden público y que pueden desplazarse con la máxima celeridad por todo el territorio nacional. Previa autorización del Director General de la Seguridad Pública pueden participar en operaciones ordinarias, puestas a disposición del Prefecto y Comisarios Provinciales.

Dentro la Policía del Estado se encuentran las unidades de la Policía de Fronteras, la Patrulla móvil, Policía de Tráfico, Policía Ferroviaria, Policía Montada y el Departamento de Prevención del Delito.

⁹³ Página Web Oficial: <http://poliziadistato.it/>



El **Arma dei Carabinieri**⁹⁴ de naturaleza militar, depende del Ministerio de Defensa y para determinadas funciones del Ministerio del Interior, con funciones de Policía Militar y fuerza armada en servicio permanente de seguridad pública. Dispone de Batallones Móviles de rápida intervención en materia de seguridad pública. Fue creado en 1814 como un cuerpo militar, con la competencia funcional de mantener el orden público y la seguridad y protección ciudadana. Sus funciones son específicas e intervienen en investigación y procesos relacionados con terrorismo, crimen organizado, delitos contra la salud pública, contra el patrimonio cultural, prevención de la emisión y circulación de moneda falsa, misiones de paz, etc. Forma parte de Eurogendfor, entidad ya citada al hablar de la Guardia Civil española, a la que es muy similar.

Guardia de Finanzas:⁹⁵ Son funcionarios de naturaleza militar, dependen del Ministerio de Hacienda y concurre al mantenimiento del orden público, según las directrices de las autoridades competentes en materia de seguridad pública. Este Cuerpo es el encargado de la persecución de delitos financieros, contrabando, evasión de impuestos, inmigración ilegal, tráfico de drogas, control de fronteras y aduanas, delitos cibernéticos, etc.

Policía Penitenciaria⁹⁶, dependiente del Ministerio de Justicia, únicamente garantiza la seguridad en el interior de los recintos y en los transportes penitenciarios, el cumplimiento de las penas privativas de libertad impuestas por los Tribunales dentro de la legislación vigente y colaborar en la rehabilitación social y reeducación de los penados.

El **Cuerpo Forestal del Estado**, de naturaleza civil, depende del Ministerio de Agricultura, y en caso de necesidad pueden ser empleados para servicios de

⁹⁴ Página Web Oficial: <http://www.carabinieri.it/Internet/>

⁹⁰ Página Web Oficial: <http://www.gdf.gov.it/GdF/it/Home/>

⁹⁶ Página Web Oficial: <http://www.polizia-penitenziaria.it/>



orden y seguridad pública. Como una apreciación de alcance al cierre de esta Tesis, recientemente se han planteado opciones para este Cuerpo, sobre una posible reorganización, o incluso supresión, distribuyendo sus competencias y su personal entre al Arma di Carabinieri y los servicios de extinción de incendios.

Además de estos cuerpos, existen en casi todas las ciudades **Policías Municipales**⁹⁷, de naturaleza civil, con competencias de índole menor ya que por ejemplo no realizan investigaciones criminales a nivel territorial, colaborando en servicios de orden y seguridad. Dependen de las Alcaldías, aunque también de las autoridades estatales provinciales en servicios de orden y seguridad. Además pueden existir Policías regionales y provinciales, de menos trascendencia en la seguridad.

Departamento de Seguridad Pública

El DPS está dirigido por un prefecto, el rango más alto de cargos del Ministerio del Interior. Este Prefecto lleva el título oficial de "Jefe de la Policía - Director General de Seguridad Pública" y es nombrado por el Presidente de la República Italiana por recomendación del Ministro del Interior.

El DPS está a cargo de la coordinación técnica y operativa de toda acción aplicación de la ley italiana sobre las cinco principales fuerzas policiales. Estas fuerzas no son parte del Ministerio del Interior aunque sus investigaciones están obligatoriamente coordinadas por el Ministerio correspondiente:

2.6.3. Los servicios privados de seguridad en Italia

⁹⁷ Página Web de referencia: <http://www.poliziamunicipale.it/>



La Ley fundamental que regula todavía la seguridad privada es el Real Decreto de 1931 sobre seguridad pública⁹⁸, llamado en acrónimo “TULSP”. Ello responde a que es común en los Estados el hecho de que la seguridad, es algo que viene de la más básica potestad pública, para luego ser delegada en parcelas reguladas, al ámbito privado. La Ley exige a los guardias particulares de seguridad requisitos de aptitud, garantía depositada y licencia administrativa. Zanobini destaca que es la primera ley que recoge el concepto de “empresa de seguridad” (instituto privado de seguridad). Incluso en su artículo 134 recoge la actividad de investigación privada, que, como los profesionales de la seguridad, deben colaboración plena a los agentes de la autoridad. Desde el Decreto Ley 271 de 28 de junio de 1989, la legislación de Italia permitió la investigación criminal a través de investigadores privados, que puedan obtener evidencias de cara a la defensa en el procedimiento judicial pertinente.

El título IV es el que presenta la investigación y la vigilancia privada, permitiendo que los organismos públicos dispongan vigilantes privados para custodiar sus edificios y bienes muebles. Una cuestión algo controvertida pero coincidente con lo dispuesto para con las fuerzas públicas, es el hecho de que solo los nacionales pueden ser vigilantes privados; por supuesto, también los ciudadanos de otros países de la Unión Europea.

Así mismo, el Reglamento de la referida ley es el aprobado por el decreto de 6 de mayo de 1.940, n. 635, recogiendo el mandato de aplicar las disposiciones legales y profundizar en ellas.

Los requisitos concretos para poder ser guarda de seguridad son: tener la ciudadanía europea, ser mayor de edad, saber leer y escribir, no haber sido condenado por un delito y estar dado de alta en la seguridad social. Los guardas

⁹⁸ (artículos 133-141).

de seguridad pueden portar armas siempre que su servicio lo requiera, de acuerdo con el Decreto Ley de 30 de diciembre de 1992 nº. 527. Todo requisito que pueda darse en el desempeño la labor de seguridad privada, con motivo de los servicios que se presten para un ente público, decretado a través del Prefecto, serán de obligado cumplimiento; pudiendo ser condenado el guarda en cuestión que desobedeciere, con una pena de hasta 2 años de prisión.

Los Guardias de seguridad privados tienen las siguientes facultades y competencias: ordenar que las personas peligrosas o sospechosas se abstengan de lo que estén haciendo; o también los puede identificar documentalmente mientras requiere a los agentes policiales. No pueden realizar detenciones ni capturas con carácter general.

La figura del Prefecto (Gobernador) es fundamental en la seguridad privada de Italia, ya que como se hace referencia de forma expresa en el Reglamento de desarrollo de la Ley de Seguridad Pública, la seguridad es provincial y local, siendo sus formas principales de organización interna, por lo que acumula un amplio poder de discrecionalidad en la materia, pudiendo denegar licencias, por ejemplo, por estimar que ya hay suficientes, y otros criterios de mera oportunidad.

Los operadores de seguridad privada están inscritos en un registro previa licencia concedida por el Prefecto de la provincia donde vaya a ejercer su actividad. Este registro es accesible para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que contarán con horarios y personal activo en todo momento en cualquiera de las zonas donde el personal de seguridad privada ejerza su trabajo. Como requisito que puede llamar la atención para nuestro derecho es el hecho, de que es necesario tener la nacionalidad italiana para poder ser desempeñar tareas de seguridad privada, o la de otro Estado miembro del Espacio Económico Europeo.



Las estadísticas más significativas de seguridad privada en Italia:

Población aproximada de 60.500.000 millones de habitantes.

El ratio de personal de seguridad privada es de 1/1260

El ratio de fuerzas de policía es de 1/565

La cifra de negocio de la Seguridad Privada es de 2.700.000.000 €

El Decreto del Ministerio del Interior 269/2010, es por el que se regulan los requisitos mínimos de profesionalidad y capacidad, que debe de reunir el personal de seguridad privada, y el Decreto de 4 de junio de 2014, n. 115, es el que establece los requisitos de las entidades certificadoras. Las certificaciones son expedidas por Accredia⁹⁹ (único ente italiano de acreditación desde 2009), de acuerdo con lo dispuesto en el citado Decreto, siendo sus certificaciones obligatorias para las empresas que realicen actividades de seguridad privada.

En la actualidad la Ley de Estabilidad de 2015 (Legge 23 dicembre 2014, n. 190), ha supuesto la financiación hasta del 50% de las inversiones hechas en seguridad por parte de los particulares, siendo una cuestión de actualidad, el fomentar por parte de las instituciones, las instalaciones de cámaras de seguridad, así como de control de acceso por video.

⁹⁹ <http://www.accredia.it>



III. EL MARCO EUROPEO DE SEGURIDAD INTERIOR COMO COMPLEMENTO DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE SEGURIDAD. ACTUACIONES ESPECÍFICAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

Resulta insuficiente en ocasiones la seguridad que obtienen los propios Estados mediante sus cuerpos y fuerzas de seguridad, esto conlleva a que se deba aunar fuerzas entre los Estados miembros para reforzar la seguridad interior, además de aprovechar dicha situación para la cooperación e investigación conjunta de posibles amenazas contra la seguridad de alguno de los países que conforma la Unión Europea (en adelante, UE).

A lo largo de la historia, los Tratados Internacionales han sido la norma en las que se ha reflejado las bases de lo que más tarde se ha convertido en las pautas comunitarias en materia de seguridad interior. De forma introductoria, puesto que será desarrollado más tarde, se analizan las principales novedades y cambios que la aparición de un Tratado internacional como el de la UE ha provocado respecto a la cooperación en seguridad¹⁰⁰.

El Tratado de Maastricht de 1992 y que entró en vigor en 1993, establece como competencia de la UE, la cooperación en los ámbitos de justicia e interior y que quedó regulado en el título VII del Tratado.¹⁰¹

En 1997 se firmó el Tratado de Ámsterdam y que entró en vigor en 1999. En él se reforzó la cooperación intergubernamental en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y policial. Se desarrollan instrumentos de seguridad

¹⁰⁰ Sobre estos temas, véase: Zubieta, S. y otros.- *Monográfico*.- Erandio, Revista Harlax, nº 52, 2006.

¹⁰¹ Parlamento Europeo.- “Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam”.- Fichas técnicas sobre la Unión Europea, p.1, 2015.



común, en concreto, mediante la creación de la estrategia común y del cargo de Secretario General del Consejo Responsable de la Política Exterior y de Seguridad Común.

A continuación, se plasman las estrategias de seguridad interior que la Unión Europea ha desarrollado en los últimos años:

Estrategia Europea de Seguridad 2003.

Los ciudadanos europeos esperan vivir en seguridad y disfrutar de sus libertades: la seguridad es, en sí misma, un derecho básico. Los valores y principios, establecidos en los Tratados de la Unión y que figuran en la Carta de los Derechos Fundamentales, han inspirado la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea:

Seguridad, libertad y justicia son políticas que se refuerzan mutuamente, respetando los derechos fundamentales que han inspirado, la protección internacional, el Estado de Derecho y la intimidad, son:

La protección de todos los ciudadanos, especialmente de los más vulnerables, en particular las víctimas de delitos, como, por ejemplo, las víctimas de trata de seres humanos, de violencia de género, o del terrorismo, que también necesitan atención especial, apoyo y reconocimiento social.

Transparencia y rendición de cuentas en las políticas de seguridad, de modo que puedan ser fácilmente comprendidas por los ciudadanos y tengan en cuenta sus preocupaciones y opiniones.

El diálogo como medio para resolver las diferencias en consonancia con los principios de tolerancia, respeto y libertad de expresión.



La integración, la inclusión social y la lucha contra la discriminación son elementos clave para la seguridad interior de la UE.

La solidaridad entre los Estados miembros frente a los desafíos que no pueden ser afrontados por los Estados miembros actuando por sí solos o donde una acción concertada redunda en beneficio de la UE en su conjunto.

La confianza mutua es un principio clave para el éxito de la cooperación.

Sobre la base de estos principios, se establecen diez líneas de acción para garantizar la seguridad interior de la UE en los próximos años.

1. Enfoque amplio e integral de la seguridad interior

Debemos considerar que la seguridad interior engloba un amplio conjunto de medidas con una doble dimensión: horizontal y vertical:

– Dimensión horizontal: Para alcanzar un nivel adecuado de seguridad interior en un entorno global y complejo se requiere la participación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, con el apoyo de la cooperación judicial, de los organismos de protección civil y también de los sectores político, económico, financiero, social y privado, incluidas las organizaciones no gubernamentales.

– Asimismo, debemos tener en cuenta la dimensión vertical de la seguridad a varios niveles: la cooperación internacional, las políticas y las iniciativas de seguridad de la UE, la cooperación regional entre los Estados miembros y las propias políticas nacionales, regionales y locales de los Estados miembros.

2. Garantizar el efectivo control democrático y judicial de las actividades de seguridad



Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la participación del Parlamento Europeo en el desarrollo de políticas de seguridad se ha incrementado considerablemente, lo que significa que la consulta efectiva, a todos los niveles, es fundamental. Los parlamentos nacionales también tienen un papel más importante que desempeñar en el trabajo de la UE a través de su capacidad para controlar la aplicación del principio de subsidiariedad y de su participación en la evaluación de la aplicación de las políticas de libertad, seguridad y justicia.¹⁰²

3. Prevención y anticipación: un enfoque proactivo y basado en la información

Entre los principales objetivos de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea está prevenir y anticipar la delincuencia y los desastres naturales y los causados por el hombre, así como mitigar su potencial impacto. Mientras que el procesamiento efectivo de los autores de un delito sigue siendo esencial, una mayor atención a la prevención de los delitos y de los atentados terroristas puede ayudar a reducir las consecuencias del daño humano o psicológico, que frecuentemente es irreparable.

4. Desarrollo de un modelo integral de intercambio de información

Una política de seguridad interior basada en el intercambio de información y la confianza mutua, que culmine en el principio de disponibilidad de la información. Para que las autoridades en materia de seguridad puedan prevenir y actuar anticipadamente deben disponer, en el momento adecuado, del mayor número de datos posibles sobre hechos delictivos y sus autores, su modus operandi, la tipología de las víctimas, los vehículos utilizados, etcétera.

¹⁰² Díaz-Pintado Moraleda, P.- “El sector de la Seguridad Privada juega un papel muy importante en materia de seguridad”.- Subdirector Operativo de la Dirección General de la Policía, Revista Aproser, febrero 2002.



5. Cooperación operativa

El Tratado de Lisboa ha creado el Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI) para garantizar la eficaz coordinación y cooperación de las autoridades policiales y de gestión de fronteras, incluyendo el control y la protección de las fronteras exteriores, y, cuando proceda, la cooperación judicial en asuntos penales relevantes para la cooperación operativa. La labor de este Comité se basará, sobre todo, en las evaluaciones de amenazas y prioridades nacionales y de la Unión Europea.

6. Cooperación judicial en asuntos penales

Es esencial una cooperación más estrecha entre las autoridades judiciales de los Estados miembros, así como que Eurojust alcance su pleno potencial, en el marco de la legislación aplicable.

7. Una gestión integrada de las fronteras

Además de la lucha contra la inmigración ilegal, la gestión integrada de las fronteras desempeña un papel importante en el mantenimiento de la seguridad. El mecanismo integrado de gestión de fronteras debe ser reforzado para, entre otras cosas, difundir las mejores prácticas entre los guardias de fronteras. La viabilidad de la creación de un sistema europeo de guardias de fronteras debe estudiarse sobre la base de un análisis previo.

8. Una apuesta por la innovación y la formación

Es preciso trabajar juntos para fomentar el desarrollo conjunto de nuevas tecnologías desde un enfoque común, así como para ahorrar costes y aumentar la eficiencia. En el campo de la tecnología, también es importante que los sectores público y privado trabajen juntos. Basándose en los resultados de



programas de investigación y desarrollo realizados en el programa común de investigación y desarrollo, la UE debería desarrollar normas y plataformas tecnológicas adaptadas a sus necesidades de seguridad.

9. Dimensión externa de la seguridad interior y cooperación con terceros países

Un concepto de la seguridad interior no puede existir sin una dimensión exterior, puesto que, cada vez con más intensidad, la seguridad interior depende, en buena medida, de la seguridad exterior. La cooperación internacional de la UE y los Estados miembros, tanto a nivel bilateral como multilateral, es esencial para garantizar la seguridad y proteger los derechos de nuestros ciudadanos así como para promover la seguridad y el respeto de los derechos en el exterior.

10. Flexibilidad para adaptarse a los desafíos futuros

El enfoque debe ser amplio, pragmático, flexible y realista, en permanente adaptación a una realidad, teniendo en cuenta los riesgos y amenazas que pueden afectar a la ciudadanía desde una perspectiva amplia, no solo centrada en aspectos delictivos, sino teniendo en cuenta cualquier tipo de riesgo que finalmente pueda ocasionar un problema en el ámbito de la seguridad en sentido amplio, así como atento para detectar cualquier necesidad de adaptación en este entorno dinámico y garantizar los niveles más altos de seguridad a los europeos.¹⁰³

En 2003 se adoptó la Estrategia Europea de Seguridad (en adelante llamada EES), éste se consideró como un hito para poder llegar a conformar la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante PCSD).

¹⁰³ Secretaría General del Consejo.- “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”.- Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, p.19, 2010.

Como introducción, la EES expone los desafíos mundiales, las amenazas a la seguridad, los objetivos estratégicos y las implicaciones estratégicas de Europa, sin olvidar que todo ello fue redactado en un contexto histórico posterior al de la denominada Guerra Fría.

La globalización y el protagonismo de ciertos agentes no estatales es considerada clave de la aparición de los desafíos mundiales, la inseguridad, el conflicto y la pobreza son los objetivos contra los que debía de luchar la Unión Europea. La EES establece como amenazas de la paz interior el terrorismo internacional, la aparición de armas de destrucción masiva, la delincuencia organizada y los conflictos regionales que pueden desembocar en la descomposición del Estado.

El potencial económico, social, cultural y comercial debe de tener correspondencia en una política común de seguridad interior con condicionantes estratégicos que afecten a la voluntad política de la Unión de convertirse en un verdadero actor de seguridad.

Para lograr lo anteriormente expuesto, la EES estipula la necesidad de aumentar la seguridad tanto interior como exterior, ampliar la disponibilidad de las capacidades operativas y mejorar la coherencia de la política exterior de la Unión Europea.

La EES aporta el fundamento doctrinal para desarrollar la Política Europea de Seguridad, el trabajo del Comité Político y de Seguridad, que se pudiera crear la Agencia Europea de Defensa y el establecimiento de los objetivos de capacidad.

En 2003 se redactó a instancias del Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, también conocido como (PESC), que en esta época era el español Javier Solana, adoptándose por el Consejo Europeo en



sendas reuniones de 12 y 13 de diciembre del citado 2003, en la ciudad de Bruselas.

En el texto se recoge un gran número de objetivos a cumplir y las implicaciones políticas para Europa derivadas de ellos. Debido a la incipiente globalización, los flujos de capitales o el desarrollo tecnológico, se ha aportado prosperidad por una parte, pero de otra, puede llegar a ser un elemento de frustración e injusticia, pues el fracaso económico está vinculado a problemas políticos y a conflictos violentos, lo que debe conllevar a un conciencizado y pormenorizado sistema de seguridad interior que pueda luchar contra estas amenazas. Otro factor no menos importante para Europa, es la competencia por los recursos naturales, la fuerte dependencia energética que padece Europa es un claro foco de preocupación.

La estrategia de seguridad diseñada tiene como principales objetivos-amenazas algunos de los siguientes:¹⁰⁴

- Terrorismo: La lucha contra el terrorismo se hace indispensable a la hora de hablar de una política en común de Europa. Estas acciones que ponen vidas en peligro y atenta contra la apertura de las sociedades, son muy complejas y en ocasiones, están relacionadas entre sí, lo que conlleva sin duda a la cooperación entre Estados miembros de la UE.
- Proliferación de armas de destrucción masiva: Los tratados y acuerdos internacionales sobre control de exportaciones permitieron retrasar su aparición, pero estamos entrando en un nuevo y peligroso periodo de inestabilidad. Por otro lado, los avances biológicos conllevan el desarrollo de estas armas, por lo que se debe de evitar a toda costa uno de los peores posibles escenarios, como sería la adquisición por un grupo terrorista de este tipo de armas biológicas.
- Conflictos regionales, que pueden conducir al extremismo y al terrorismo y debilitar a los Estados.

¹⁰⁴ Una Europa segura en un mundo mejor.- “Estrategia Europea de Seguridad”.- Bruselas, No publicado en el Diario Oficial, p.1, 2003.



- Debilitamiento de los Estados: Esta circunstancia facilita la aparición de amplias zonas o regiones donde la inexistencia o precariedad de las estructuras democráticas de gobierno del Estado conlleva, en los casos más graves, a hablar de Estados fallidos, además del debilitamiento de las instituciones. Ello ocurre, sobre todo, en países que presentan problemas de carácter estructural, bien sea por corrupción, por impunidad judicial o por conflictos bélicos. Esta debilidad de los órganos de gobierno frente a amenazas autoimpuestas por la fuerza, como pueden ser la aparición de grupos terroristas, llegaría a minar la gobernanza mundial y poder contribuir a la inestabilidad regional.

- Delincuencia organizada: Supone una gran amenaza de seguridad interior para la Unión Europea, al ser el destino principal de estas bandas que desarrollan actividades criminales a escala mundial, lo que sumado a la inexistencia de fronteras interiores, se propicia por un lado, el tránsito de mercancías e incluso personas y por otro la ocultación de estas operaciones criminales.

Esta situación ha llevado a algunos autores expertos a plantear la necesidad de un modelo europeo de inteligencia criminal¹⁰⁵.

En febrero de 2010, bajo presidencia española, el Consejo completó la EES adoptando la Estrategia de Seguridad Interior (en adelante ESI). Esta estrategia fue aprobada por dicho Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2010.

Las amenazas que son analizadas en la ESI son las siguientes: terrorismo, delincuencia organizada, ciberdelincuencia, trata de seres humanos, tráfico de drogas, pornografía infantil, explotación sexual de menores, delincuencia económica, corrupción, tráfico de armas y delincuencia transfronteriza.

La UE actualiza sus protocolos de seguridad debido a que estas organizaciones criminales se adaptan rápidamente a la evolución tecnológica y científica, en el intento de aprovecharse ilegalmente y atacar a los valores de nuestra sociedad.

¹⁰⁵ Del Moral Torres, Anselmo.- "Planteamiento de un Modelo Europeo de Inteligencia Criminal".- Cuadernos de la Guardia Civil, nº XLI, 2010.

La ESI del año 2010 pretende dar respuesta durante el periodo 2010 – 2015 a estas situaciones, sin crear nuevas competencias, sino integrando las estrategias que ya existían, en él se demuestra el compromiso de seguir avanzando en el espacio de libertad, justicia y seguridad a través de un modelo de seguridad que fija los siguientes objetivos: proteger derechos y libertades, mejorar la cooperación y solidaridad entre Estados de la UE, combatir tanto las causas como los efectos de la inseguridad, comunicar las políticas de seguridad interior a los ciudadanos y priorizar la prevención y la anticipación.

Agenda de Seguridad Europea 2015

En 2015, se crea una nueva Agenda de Seguridad Europea para dar respuesta a las necesidades que la ESI de 2010 no abarcaba en su totalidad. Así pues con este nuevo documento se fija la postura que tendrá la Unión Europea frente a las amenazas existentes en el periodo 2015-2020. A las ya existentes de la delincuencia organizada y el terrorismo, se decide actuar firmemente contra el auge de la ciberdelincuencia.

Se une a lo anterior, la situación de conflicto que atraviesa países como Siria, Libia e Irak y la adhesión a grupos terroristas de ciudadanos de los Estados miembros que suponen una amenaza a la hora de volver a sus Estados de origen con la idea de perpetrar actos de carácter terrorista como lamentablemente ha sucedido.¹⁰⁶

Otro de los múltiples retos en los que debe de enfocarse toda la atención por parte de la Unión Europea es en preservar el rico patrimonio artístico que muchos de los Estados miembros poseen, frente a la dispersión que puede

¹⁰⁶ Agenda Europea de Seguridad.- “Preguntas y Respuestas”.- Estrasburgo, p.1, 2015.



provocar los museos extranjeros y coleccionistas privados que quieran adquirir alguna de las piezas que lo conforman.¹⁰⁷

Pero no solo debe de estar atentas las instituciones comunitarias a esta dispersión de origen legal, existen organizaciones criminales enfocadas al tráfico ilícito de bienes culturales, actividad que puede llegar a ser muy lucrativa. Para lograr que el patrimonio artístico permanezca en el Estado miembro de origen, se desarrolla la denominada repatriación artística, a lo que se le ha sumado un mayor control por parte de la UE en la exportación de objetos artísticos.

El Tratado de Funcionamiento de la UE, en el art. 36 establece que se podrá prohibir la importación, exportación o tránsito para la protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional, en la línea de la Directiva 93/7/CEE, del Consejo, de 15 de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro enmendada por las Directivas 96/100/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de febrero de 1997 y, modificada también, por la Directiva 2001/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2001.

Por otra parte, existen Convenios Internacionales como el de la UNESCO de 14 de noviembre de 1970 contra la transferencia ilícita de bienes culturales, u el UNIDROIT de 24 de junio de 1995 sobre bienes culturales robados o exportados ilícitamente.

3.1. Política común de fronteras, Convenio Schengen e inmigración.

Política común de visados

¹⁰⁷ Verón Bustillo E.- "Protección del patrimonio histórico en la UE".- P.2, 2014.

En 2003, la Oficina Europea de Policía (en adelante Europol), en un informe anual sobre crimen organizado plantea de manera explícita que la inmigración irregular representa un problema más grave para la UE que el de la droga.

El crimen organizado y la inmigración tienen unos vínculos, según Europol, similares a los que tienen con la pequeña delincuencia callejera. Las condiciones económicas y sociales determinan la decisión de emigrar como la incidencia del crimen en los lugares de destino. La cadena de causas se inicia con los llamados factores de expulsión o también denominados “push-factors” de las personas que emigran desde sus lugares de origen. Algunos de ellos son la desintegración de naciones por conflictos culturales, étnicos o religiosos, la inestabilidad política o las guerras civiles. A todo lo anterior se debe sumar los efectos de atracción, o “pull-factors”, entre los que podemos citar la escasez de mano de obra o las coberturas de los sistemas de seguridad social de los países de destino.¹⁰⁸

La Unión Europea ha mostrado una decidida apuesta por la seguridad de sus fronteras y una clara preocupación por el control de la inmigración, ya desde los Tratados de Ámsterdam y Niza se puede analizar estos extremos. En 1999, el primero de ellos concedió a las instituciones de la UE nuevas competencias para la elaboración de legislación en materia de asilo a través de un mecanismo institucional especial¹⁰⁹.

En 2001, el Tratado de Niza, estableció que durante los cinco años tras su entrada en vigor, el Consejo debería de adoptar medidas en determinados ámbitos como en el de inmigración, examinando las solicitudes que cada Estado debería facilitar en caso de petición de asilo, así como normas mínimas para la acogida de solicitantes, estatutos o procedimientos para refugiados.

¹⁰⁸ Rubio Pardo, M.- *Inmigración irregular y crimen organizado en España*.- Instituto Universitario de Investigación sobre seguridad interior, p.1.

¹⁰⁹ Fundación Policía Española.- “Sobre globalidad y delincuencia véase la publicación del seminario de este título”.- Madrid, 2008.



Este documento estableció en 2004 que el Consejo sería el responsable de decidir que se aplicase el procedimiento normal de codecisión y tras ello adoptar las decisiones por mayoría cualificada, aplicándose este extremo desde el año 2005.

El Tratado de Lisboa supone una verdadera innovación en materia de asilo, pues transforma en política común de la UE las medidas de asilo. También se establecen unas medidas mínimas y la creación de un sistema común con estatutos y procedimientos uniformes.¹¹⁰

Respecto de la migración legal, la Unión Europea está facultada para establecer unas condiciones específicas de entrada y residencia de nacionales de terceros países que entren y decidan residir legalmente en un Estado miembro, a lo que se le puede sumar el procedimiento de reagrupación familiar. Los Estados europeos siguen pudiendo fijar porcentajes de admisión de nacionales de terceros países que persigan trabajar legalmente dentro de sus fronteras.

Otro objetivo fijado es la integración de estas personas, aportando incentivos para fomentar la inmigración por parte de los Estados. Por otro lado, en este aspecto no se prevé armonización de las leyes y normas nacionales en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).

La lucha contra la inmigración ilegal es una obligación de la UE desde la prevención, sobre todo mediante una política oficial de retorno, respetando en todo momento los Derechos Fundamentales. Debe aclararse que en el vocabulario comunitario, inmigrante irregular es aquel que llega sin visado o permiso adecuado, o que se queda tras el vencimiento de su visado.

¹¹⁰ Sy, Sarah.- "La política de asilo".- Fichas técnicas sobre la Unión Europea, Parlamento Europeo, 2015.



Consecuencia de lo anterior es la medida de llegar a acuerdos de readmisión con terceros países para que sean readmitidos en sus países de origen o de tránsito.¹¹¹

Con fecha 22 de octubre de 2013 se adopta el Reglamento 1052/2013 del Parlamento y el Consejo que crea el Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (Eurosur). Este sistema apoya a los estados miembros mediante el intercambio de información frente a la delincuencia transnacional, la inmigración ilegal y la protección de las vidas humanas en el mar de quienes la intentan. Para ello existen unos centro nacionales de coordinación, e instrumentos de vigilancia como la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA) y el Centro de Satélites de la UE (SatCen).

A finales de 2015, la Comisión Europea estudia la propuesta de creación de la Guardia Europea de Fronteras y Costas para reforzar las anteriores decisiones y permitir una cooperación operativa y una intervención rápida en la materia.

En la actualidad, tras los trágicos atentados terroristas en Paris de noviembre de 2015, Francia ha solicitado la cooperación policial para hacer frente a estos grupos criminales, en vez de acudir a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante OTAN), amparándose en el artículo 42.7 del Tratado de Lisboa.

El ministro francés de Defensa Le Drian, pidió también una mayor participación militar de los Estados miembros en los teatros de operaciones donde Francia está desplegada, principalmente en África. Tropas francesas participan en la

¹¹¹ Chateau, Céline.-“La política de inmigración”.- Fichas técnicas sobre la Unión Europea, Parlamento Europeo, 2015.

lucha contra los grupos yihadistas en el Sahel africano y bombardea posiciones del Estado Islámico en Irak y Siria.

La reunión se lleva a cabo pocos días después de los atentados que dejaron 129 muertos y más de 300 heridos en París. El presidente francés François Hollande declaró en un discurso ante los parlamentarios que pediría ayuda a sus socios de la UE, invocando el citado anteriormente artículo 42.7 de la Unión Europea. Es la primera vez que se invoca este artículo, similar al artículo 5 de la OTAN, en el cual se amparó Estados Unidos luego de los atentados del 11 de septiembre del 2001 para que la Alianza atlántica interviniera en Afganistán. Los compromisos y la cooperación de los países en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la OTAN.¹¹²

A mi juicio, esto merece una importante reflexión, porque se pasa de un concepto de “terrorismo” de “delincuentes” a un concepto de “guerra” por “ejército enemigo”, y del concepto de “seguridad interior” al de “defensa nacional”, incluso “defensa mediante acciones militares bélicas en el exterior”, en “territorio enemigo”. Es un salto cualitativo que, meses antes de noviembre de 2015, sería difícil de imaginar, e incluso que en mi opinión (aunque lo considero justificado) desnaturaliza el alcance del propio artículo 42.7 citado.

Esto conecta con un aspecto, para mi no menor, que es la terminología, como denominar a la organización terrorista (al auténtico adversario que amenaza la seguridad de los Estados estudiados en esta tesis y los demás de su entorno europeo) “Estado Islámico”, o “ejército”. Ni es un “Estado” sino una organización criminal internacional, por muy grande que sea; ni es “islámico” porque el auténtico Corán pugna con sus actuaciones; ni menos aún se le puede llamar

¹¹² La Voz de Galicia.- “Francia invoca el artículo 42.7 de la Unión Europea para implicar a los países europeos en los ataques a Estado Islámico”.- 2015.



“ejército” a quienes carecen de todo tipo de valores ni de profesionalidad, elementos esenciales a la organización militar.

La circunstancia de que en fecha muy próxima al plazo de entrega de la presente tesis hayan acaecido los anteriores sucesos que tienen tanta trascendencia que podrían incluso afectar al enfoque de investigación de este trabajo académico, ha llevado al doctorando que suscribe a incluir un apartado como "**ADENDA**" donde profundizar en las consecuencias de estos atentados organizados.

Convenio Schengen

El establecimiento de una zona única sin controles fronterizos requiere una política común respecto de la gestión de fronteras exteriores. Por lo anterior, el Convenio Schengen, no es sino la intención de la UE de establecer unas normas comunes respecto de los controles realizados en el cruce de las fronteras exteriores y establecer progresivamente un sistema para la gestión de las fronteras.¹¹³

El 14 de junio de 1985, los Gobiernos de Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos, firmaron en el pueblo luxemburgués de Schengen un acuerdo aparte de la UE, cuyo objetivo era permitir el libre paso de las fronteras interiores para todos los nacionales de los Estados miembros y la libre circulación de mercancías y servicios.¹¹⁴

El 19 de junio de 1990 firmaron el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen los cinco Estados miembros fundadores, a los que posteriormente se unieron Italia el 27 de noviembre de 1990, España y Portugal el 25 de junio de

¹¹³ C & L Europe.- “Los acuerdos de Schengen”.- N° 25, octubre de 1991.

¹¹⁴ “Encore des problemes techniques pour Schengen”.- Europolitique, n° 101, 15 de diciembre de 1993.



1991, Grecia el 6 de noviembre de 1992, Austria el 28 de abril de 1995 y Dinamarca, Suecia y Finlandia, el 19 de diciembre de 1996.

Noruega e Islandia concluyeron asimismo un acuerdo de cooperación con los Estados miembros el 19 de diciembre de 1996, con el fin de adherirse a ese Convenio.

Posteriormente, el acervo de Schengen se aplica plenamente en Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo, Países Bajos, España y Portugal desde el 26 de marzo de 1995, en Austria e Italia desde el 31 de marzo de 1998 y en Grecia a partir del 26 de marzo de 2000. Por último, desde el 25 de marzo de 2001, el acervo de Schengen se extiende a Noruega, Islandia, Suecia, Dinamarca y Finlandia.

En 1999 se incorporó el acervo de Schengen al marco jurídico de la Unión Europea mediante una serie de protocolos adjuntos al Tratado de Ámsterdam. Este proceso es lo que se dió en llamar "comunitarización de la intergubernamentalización".¹¹⁵

El 12 de marzo de 1999 se adoptó la Decisión del Consejo por la que se determina, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Unión Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen el acervo de Schengen.

Las medidas que se adoptaron son:

¹¹⁵ Maeso Seco, L.- *La seguridad integral europea*.- Valladolid, Dir. Ortega Álvarez, Editorial Lex Nova, 2005.



- La supresión de los controles de personas en las fronteras interiores, en particular la supresión de obstáculos y restricciones a la circulación en los pasos fronterizos de carretera en las fronteras interiores. (Excepto en Grecia).
- La introducción y aplicación del régimen de Schengen en los aeropuertos y aeródromos.
- La realización de los controles en las fronteras exteriores y medidas destinadas a mejorar la seguridad de dichas fronteras.
- La política común en materia de visados.
- La lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.
- La responsabilidad en materia de asilo.
- La ejecución de las solicitudes de asistencia judicial internacional.

Teniendo claro los objetivos, el primer paso hacia una política de gestión común de las fronteras se dio el 14 de junio de 1985, cinco de los diez Estados de que formaban la Comunidad Económica Europea firmaron el documento, completándose más tarde con el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen.

En la actualidad, el espacio Schengen, el área sin fronteras creada a través del acervo de Schengen, es un conjunto de normas que están integradas en un amplio espectro de medidas que podemos dividir en cinco bloques.

El primero, el Código de fronteras, que determina las normas relativas al cruce de fronteras exteriores. En segundo lugar, un fondo económico de compensación de costes de vigilancia de fronteras. Como tercer bloque, el establecimiento de bases de datos centralizadas para la gestión de fronteras y migración. En cuarto lugar, los conocidos como “pasadores de frontera” que persigue evitar y sancionar la entrada, la circulación y la estancia irregular. Por



último, medidas orientadas a la cooperación operativa en las fronteras exteriores, conocidas como “Frontex”.

Se entiende por fronteras interiores, las fronteras terrestres comunes de las Partes contratantes, así como sus aeropuertos por lo que respecta a los vuelos interiores y sus puertos marítimos por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores con procedencia o destino exclusivamente en otros puertos de los territorios de las Partes contratantes y que no efectúen escala en los puertos ajenos a dichos territorios.

Por fronteras exteriores, las fronteras terrestres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos de las Partes contratantes, siempre que no sean fronteras interiores. Las fronteras interiores podrán cruzarse en cualquier lugar sin que se realice control alguno de las personas.

No obstante, cuando así lo exijan el orden público o la seguridad nacional, una Parte contratante podrá decidir que se efectúen en las fronteras interiores y durante un período limitado controles fronterizos nacionales adaptados a la situación.

En principio, las fronteras exteriores sólo podrán cruzarse por los pasos fronterizos y durante las horas de apertura establecidas.

Los pasajeros de un vuelo procedente de terceros Estados que embarquen en vuelos interiores serán sometidos previamente, a la entrada, a un control de personas y a un control de los equipajes de mano en el aeropuerto de llegada del vuelo exterior. Lo mismo se observará con respecto a los pasajeros que embarquen en un vuelo con destino a terceros Estados.



Por vuelo interior se entiende todo vuelo con procedencia o destino exclusivamente en los territorios de las Partes contratantes, sin aterrizaje en el territorio de un tercer Estado (todo Estado que no sea una de las Partes contratantes).

La circulación transfronteriza en las fronteras exteriores se efectuará con arreglo a los siguientes principios uniformes:

El control de las personas incluirá no sólo la comprobación de los documentos de viaje y de las restantes condiciones de entrada, de residencia, de trabajo y de salida, sino también la investigación y la prevención de peligros para la seguridad nacional y el orden público de las Partes contratantes. Dicho control se referirá asimismo a los vehículos y objetos que se hallen en poder de las personas que crucen las fronteras, y cada Parte contratante lo efectuará de conformidad con su legislación, en particular en lo que se refiere al registro de los mismos.

Todas las personas deberán ser objeto de al menos un control que permita determinar su identidad tras haber exhibido o presentado documentos de viaje.

A la entrada deberá someterse a los extranjeros a un control minucioso, y la salida se procederá al control que exija el interés de todas las Partes contratantes en virtud del derecho de extranjería y en la medida en que sea necesario para investigar y prevenir peligros para la seguridad nacional y el orden público de las Partes contratantes. Dicho control se efectuará sobre los extranjeros en todos los casos.

Si no pudieran efectuarse dichos controles por circunstancias especiales se establecerán prioridades. A este respecto, el control de la circulación a la entrada tendrá prioridad, en principio, sobre el control a la salida.

Dentro del Convenio Schengen, se creó el Sistema de Información Schengen (en adelante SIS), en la actualidad actualizado a su segunda generación, ofrece la infraestructura de gestión de la información necesaria para respaldar el control de las fronteras y as tareas de seguridad respecto de la cooperación policial y judicial.



Los Estados que participan en este sistema introducen datos relativos a las personas buscadas o desaparecidas, o bien, bienes robados o perdidos. También se pueden consultar restricciones de entrada, a la que pueden acceder todos los cuerpos de seguridad.

Cuando se hace necesaria una información adicional sobre descripciones contenidas en el SIS se recurre a la red nacional de oficinas denominadas Sirene (Solicitud de información complementaria a la Entrada Nacional), que se encuentra en todos los Estados que forman parte del Convenio Schengen.

El SIS permitirá que las autoridades designadas por las Partes, mediante un procedimiento de consulta automatizado, dispongan de descripciones de personas y objetos, al efectuar controles en la frontera y comprobaciones y otros controles de policía y aduanas realizados dentro del país de conformidad con el derecho nacional, así como, únicamente en relación con la categoría de la inscripción de extranjeros incluidos en la lista de no admisibles, a efectos del procedimiento de expedición de visados, de expedición de permisos de residencia y de la admisión de extranjeros en el marco de la aplicación de las disposiciones sobre circulación de personas.

Este sistema incluye exclusivamente las categorías de datos que proporciona cada una de las Partes y que son necesarios para los fines previstos en los artículos 95 a 100 del Convenio.

La aparición de una segunda generación, el SIS II, con nuevas prestaciones, como datos biométricos y la interconexión de las descripciones, tuvo un considerable retraso debido a la complejidad del sistema.¹¹⁶

¹¹⁶ Consejo Europeo - Sitio web.- “Antecedentes de la ampliación de Schengen MEMO/07/618”.- p.1, 2007.



Inmigración y visados

El Sistema de Información de Visados (en adelante VIS), está en fase de implantación, y tiene por objeto mejorar la aplicación en política común de visados, a través de la cooperación consular y la consulta entre autoridades centrales que tengan concedidas competencias en materia de visados. El VIS estará conectado a los consulados de los Estados que forman parte del Convenio Schengen y a todos los puntos de cruce de fronteras exteriores. En dichos pasos se permite la guardia de fronteras para comprobar que la persona titular de un visado biométrico es efectivamente la misma persona que lo solicitó. Este proceso se hace realidad a través de la comprobación de las impresiones dactilares para ser comparadas tanto con el archivo biométrico como con todos los datos de la base VIS.

Una vez implantado se convertirá en la base de datos biométricos más grande del mundo, dotándole además de unos altísimos niveles de seguridad que garantice la solidez y disponibilidad en todo momento, así como un acceso a los datos reservado solo al personal autorizado.¹¹⁷

El Tratado de Lisboa, que entró en vigor en diciembre de 2009, introdujo la codecisión y la votación por mayoría cualificada en el ámbito de la migración legal, así como un nuevo fundamento jurídico para las medidas de integración. Actualmente, el procedimiento legislativo ordinario se aplica a las políticas en materia de inmigración tanto legal como ilegal, en las que el Parlamento es colegislador en pie de igualdad con el Consejo. No obstante, cabe señalar que las medidas provisionales en caso de afluencia repentina de nacionales de terceros países en un Estado miembro las adoptará únicamente el Consejo, previa consulta al Parlamento (artículo 78, apartado 3, del TFUE).

¹¹⁷ Parlamento Europeo.- “La gestión de las fronteras exteriores”.- Fichas técnicas de la UE, p.2, 2015.



El Tratado de Lisboa también ha aclarado que las competencias de la UE en este campo serán compartidas con los Estados miembros, sobre todo en lo que respecta a la cantidad de inmigrantes que pueden entrar legalmente en un Estado miembro para buscar trabajo (artículo 79, apartado 5, del TFUE). Por último, el Tribunal de Justicia goza ahora de plenas competencias en el ámbito de la inmigración y el asilo.

El Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (en adelante GAMM) que adoptó la Comisión en 2011 establece un marco general para las relaciones de la UE con terceros países en materia de migración. El GAMM se basa en cuatro pilares: migración legal y movilidad; migración ilegal y trata de seres humanos; protección internacional y política de asilo, y aumento de la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

El Enfoque Global se centra en el diálogo regional y bilateral entre los países de origen, de tránsito y de destino. Uno de los instrumentos principales del Enfoque Global es la posibilidad de celebrar «Asociaciones de Movilidad» con terceros países, que no solo constituyen acuerdos de readmisión, sino un conjunto de medidas que abarca desde la ayuda al desarrollo hasta la flexibilización temporal de la política de visados de entrada, pasando por la migración circular y la lucha contra la migración ilegal.

La Comisión presentó a continuación, el 13 de mayo de 2015, la Agenda Europea de Migración, reflejo de la voluntad declarada de situar la inmigración entre sus prioridades. En esta Agenda se proponen tanto medidas inmediatas para hacer frente a la situación de crisis reinante en el Mediterráneo como acciones que se han de emprender a lo largo de los próximos años al objeto de gestionar mejor la migración en todos los sentidos.



A medio y largo plazo, las orientaciones que propone la Comisión tienen cuatro vertientes: reducir los incentivos a la migración irregular; gestionar las fronteras salvando vidas y garantizando la seguridad; elaborar una política común de asilo sólida sobre la base de la puesta en práctica del Sistema Europeo Común de Asilo, así como evaluar y, revisar el Reglamento de Dublín en 2016; y, por último, establecer una nueva política de migración legal modernizando y refundiendo el sistema de tarjeta azul, fijando nuevas prioridades en cuanto a las políticas de integración y potenciando las ventajas que la política migratoria tiene para las personas y los países de origen, por ejemplo haciendo que las transferencias de remesas sean más baratas, rápidas y seguras.

Respecto de la migración legal y tras las dificultades halladas a la hora de adoptar una disposición general que cubriese toda la inmigración laboral en la UE, el enfoque actual consiste en adoptar legislación sectorial, por categorías de migrantes, con el fin de establecer una política de la UE en materia de migración legal.

Mediante la Directiva 2009/50/CE, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, se crea la tarjeta azul UE, un procedimiento abreviado que permite la expedición de un permiso especial de residencia y de trabajo con unas condiciones más atractivas para los trabajadores de terceros países que entren en los Estados miembros para desempeñar un empleo altamente cualificado.

El primer informe sobre la aplicación de esta Directiva se presentó en mayo de 2014, y la Comisión tiene previsto proponer una revisión del sistema que actualmente se encuentra vigente, que solo funciona en la práctica en un número extremadamente reducido de Estados miembros.



La Directiva del permiso único (2011/98/UE) establece un procedimiento común y simplificado para los ciudadanos de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes regulares. El primer informe sobre su aplicación está previsto para diciembre del año 2016.

La Directiva 2014/36/UE, adoptada en febrero de 2014, regula las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros. Se autoriza a los trabajadores temporeros migrantes a permanecer temporalmente de manera legal en la UE durante un período máximo de entre cinco y nueve meses para realizar una actividad sujeta al ritmo estacional, mientras conservan su residencia principal en un tercer país. La Directiva precisa asimismo el conjunto de derechos que asiste a estos trabajadores migrantes.

El 15 de mayo de 2014 se adoptó la Directiva 2014/66/UE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales. Esta nueva Directiva, que se aplicará a más tardar el 29 de noviembre de 2016, facilitará que las empresas y las multinacionales puedan destinar temporalmente directivos, especialistas y trabajadores en formación a las sucursales y filiales ubicadas en la Unión Europea. El primer informe sobre su aplicación está previsto para noviembre de 2019 a más tardar.

Respecto de la migración irregular, por otro lado, La UE ha adoptado dos actos legislativos fundamentales para luchar contra ella:

La Directiva sobre el retorno (2008/115/CE) establece las normas y procedimientos comunes de la UE para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. Los Estados miembros debían ejecutar la Directiva



antes del 24 de diciembre de 2010; el primer informe sobre su aplicación, adoptado en marzo de 2014, ha señalado los avances positivos que se han producido, así como los retos pendientes. Las principales áreas de actuación futura se centran en la adecuada y plena aplicación, el fomento de métodos coherentes y compatibles con los derechos fundamentales, la intensificación de la cooperación entre los Estados miembros y el refuerzo del papel de Frontex.

La Directiva 2009/52/CE especifica las sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a los empleadores que no respeten la prohibición del empleo de nacionales de terceros países en situación irregular. Los Estados miembros debían transponer la Directiva antes del 20 de julio de 2011, y el primer informe sobre su aplicación se presentó el 22 de mayo del pasado año 2014.

Al mismo tiempo, la UE está negociando y celebrando acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito con el fin del retorno de los migrantes irregulares y coopera con estos países en la lucha contra la trata de seres humanos. Dichos acuerdos incluyen compromisos recíprocos de cooperación entre la UE y sus socios de terceros países.

Se han celebrado negociaciones y han entrado en vigor acuerdos con Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albania, Rusia, Ucrania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Pakistán, Serbia, Moldavia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán y Cabo Verde. En febrero de 2014, el Parlamento concedió su aprobación a la celebración de un acuerdo de readmisión con Turquía.¹¹⁸

¹¹⁸ Parlamento Europeo.- “La política de inmigración”.- Fichas técnicas de la UE, p.2, 2015.



3.2 Cooperación judicial penal

3.2.1. Antecedentes

Uno de los grandes inconvenientes de los Estados soberanos venía siendo precisamente la dificultad para perseguir los delitos más allá de las fronteras. El objeto de la cooperación ha ido incrementándose de manera paulatina pero incesante, de modo que hoy es difícil encontrar alguna parcela del ordenamiento jurídico en la que no se hayan contemplado este tipo de políticas. Las materias objeto de cooperación que antes quedaban inmersas en el conjunto de la política exterior, han cobrado en la actualidad entidad o sustantividad propia, deslindándose de ese cajón de sastre.

Europa constituye un ejemplo paradigmático de esta evolución. Las primeras políticas desarrolladas a mediados de los años sesenta y referidas esencialmente a la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada surgieron en el marco de la Cooperación Política Europea (en adelante CPE), en la que se integraban esencialmente los asuntos de política exterior. De hecho, tal y como se desprende del art. 30 del Acta Única Europea, en el que se reguló por vez primera la CPE, ésta se definió de manera muy genérica como una estructura de coordinación de la acción exterior de los Estados miembros de la Comunidad Europea encaminada a conformar una política exterior europea común¹¹⁹.

La cooperación jurídica en asuntos de justicia e interior comenzó a cobrar cierta sustantividad dentro de la propia Cooperación Política Exterior a partir del Consejo Europeo de Roma de 1975, en el que se acordó que los Ministros de Interior u homólogos se reunieran periódicamente para tratar las materias de su

¹¹⁹ Sobre delincuencia a nivel europeo ver: Álvarez Sobredo, Manuel.- "Estructura, análisis y tendencias de la criminalidad en la Unión Europea".- Madrid, Revista Ciencia Policial, nº 62, marzo 2002.

competencia, esencialmente las relativas al orden público, dando así origen al Grupo de Trevi en 1976, con varias líneas de trabajo.

La cooperación en materia de justicia sólo alcanzó autonomía propia a partir del Tratado de Maastricht en el que se estableció el Tercer Pilar del TUE, incluyendo el título V, en el que se derogaron las disposiciones del Acta Única y se estableció en su lugar la PESC (Política Exterior y de Seguridad Común, un replanteamiento de lo que fuera la PCE).¹²⁰

En el artículo 3. 2, del Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE), se establece que la Unión ofrecerá a los ciudadanos de los Estados miembros un espacio de libertad, seguridad y justicia (en adelante ELSJ) sin frontera interior alguna, en el que se garantiza la libre circulación de personas conjuntamente con las medidas oportunas de control de las fronteras exteriores, inmigración, asilo y prevención de la delincuencia.

Pues bien, en dicho Tratado de Lisboa se le da aún mayor protagonismo que en el Tratado de Niza, mencionándose dicho objetivo al de un mercado interior.

El ELSJ es mencionado también en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), concretamente en los artículos 67 a 89, incluyendo dentro de este Título V, existe un capítulo dedicado a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración, otro a la cooperación judicial penal y a la cooperación policial.¹²¹

Hoy en día, cada vez es mayor el número de personas que viaja, trabaja, estudia y reside fuera de su país, incluidos las organizaciones criminales. La delincuencia es un fenómeno sofisticado e internacional. En la UE, como anteriormente

¹²⁰ Árnaiz Serrano, A.- *Cooperación judicial en Europa*.- Dykinson, p. 2, 2013.

¹²¹ Parlamento Europeo.- “Un espacio de libertad, seguridad y justicia: Aspectos generales”.- Fichas técnicas de la UE, p.1, 2015.



hemos comentado, se ha establecido el ESLJ que incluye un espacio común de justicia penal con una fuerte cooperación entre las autoridades responsables de la aplicación de la Ley, además del reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en todos los Estados miembros. El Tratado de Lisboa proporciona una base aún más sólida para el desarrollo de un espacio de justicia penal.

La eliminación progresiva de los controles fronterizos en la UE ha facilitado considerablemente la libre circulación de ciudadanos de los Estados miembros, a la vez que aporta mayor grado de libertad a la delincuencia de ámbito internacional, para combatir este hecho la UE ha avanzado hacia un espacio único de justicia penal. Empieza éste con el principio de reconocimiento mutuo, estableciendo como objetivos combatir la delincuencia y garantizar la protección dentro de la Unión, de los derechos de las víctimas, los sospechosos y detenidos, aunque crucen las fronteras nacionales.

Como resultado de este espacio de justicia penal se ha confeccionado un marco institucional nuevo, con el Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo.

El Tratado de Lisboa ha reforzado el papel del Tribunal de Justicia, aplicándose los procedimientos ordinarios para cuestiones preliminares y los procedimientos iniciados por la Comisión de infracción.

El Programa de Estocolmo tiene sus antecedentes en los programas de Tampere de octubre de 1999 y en el de la Haya de noviembre de 2004. El Consejo Europeo en 2009 adoptó un nuevo programa plurianual esta vez para los años 2010 a 2014 en el marco del ELSJ.

Para reforzar la asistencia judicial mutua en materia penal el 29 de mayo de 2000, el Consejo de Ministros de la UE, adoptó el Convenio relativo a la asistencia judicial mutua en dicha materia y que planteaba como objetivo el de



la estrecha cooperación entre las autoridades judiciales, aduaneras y policiales dentro de la UE, complementando así las disposiciones relativas a los instrumentos jurídicos que ya existían, en concreto el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950, además del Convenio que fue firmado entre ciertas organizaciones internacionales como el del Consejo de Europa sobre ayuda mutua en materia penal de 1959.

Todo lo anterior no sería plenamente efectivo sin el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal. El Consejo Europeo de Tampere estableció que el reconocimiento mutuo tenía que ser el verdadero sentido de la cooperación judicial en materia penal.

Este principio fue confirmado en ambos programas de La Haya y Estocolmo, es un concepto esencial para el espacio judicial europeo, ya que solo a través de este mecanismo puede superarse las dificultades que plantean las diferencias entre sistemas judiciales de los Estados miembros.

Sin embargo, este principio solo puede desarrollarse cuando existe un alto grado de confianza entre ambos Estados.

3.2.2. Eurojust

Es un órgano de la UE creado en 2002 por una Decisión del Consejo modificada en diciembre del 2008. Su misión es fomentar y mejorar la coordinación de las investigaciones y actuaciones entre autoridades que son competentes de los Estados de la UE. Fomenta y facilita las actuaciones de prestación de la asistencia judicial mutua transfronteriza y las peticiones de extradición y órdenes de detención europeas.



El Tratado de Lisboa establece que para combatir los ataques que perjudicaran a los intereses financieros de la UE, el Consejo podrá crear mediante reglamentos, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir del órgano Eurojust. Este tratado también contempla la posibilidad de ampliar las competencias de dicha fiscalía a la lucha contra la delincuencia con dimensión transfronteriza.

Esto ocurrió el 17 de julio de 2013, cuando la Comisión presentó las propuestas necesarias para constituir la Fiscalía Europea y reformar Eurojust, que pasarán a ser la Agencia de Cooperación en materia de Justicia Penal de la UE.

Por otro lado, en junio de 1998, la Red Judicial Europea en materia penal fue creada para mejorar la cooperación judicial entre Estados miembros. El objetivo es ayudar a jueces y fiscales a llevar a cabo investigaciones y actuaciones transfronterizas.

Según el juez Fernando Grande Marlaska-Gómez, la incorporación de España al seno de la UE y por tanto al espacio de libertad , seguridad y justicia que representa esta integración; implica una necesaria y creciente cooperación judicial y policial con fundamento, principalmente, en la necesaria lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

Constituye en este ámbito un avance significativo, por la superación de las tradicionales relaciones de colaboración, el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales en el ámbito de la Unión Europea, lo que desemboca en la potenciación del principio de confianza recíproca entre los diversos Estados que desean llevar a la práctica el hecho de que cualquier Estado miembro debe proteger la paz social de otro contribuyendo a la depuración de las posibles responsabilidades penales, con independencia del efectivo lugar de comisión de los delitos. Sin olvidar, al mismo tiempo, que los ordenamientos jurídicos de los



diversos Estados poseen unos principios generales comunes comprometidos con la protección y la garantía de los derechos y libertades fundamentales.¹²²

3.2.3. Orden de europea de detención y entrega OEDE

Otro mecanismo para el buen desarrollo de este espacio es la orden de detención europea. La decisión del marco del Consejo el 13 de junio de 2002, revolucionó el sistema clásico de extradición mediante la adopción de reglas innovadoras como, la limitación de los motivos para denegar la ejecución, transferencia de toma de decisiones de autoridades políticas a las judiciales o la posibilidad de entregar a nacionales del Estado de ejecución y el establecimiento de plazos para la ejecución de cada orden de detención europea.

En toda entrega de sujetos imputados o condenados por delito no sólo se contempla la relación entre los Estados implicados. Presupone una previa relación entre el Estado de emisión y la persona reclamada (fruto del procedimiento penal que contra la misma dirige) y engendra una relación entre el Estado de ejecución y el sujeto a entregar (antes, el procedimiento extradicional, ahora el de entrega). De esta manera convergen tres campos del derecho: el internacional, el penal y el procesal.

Al utilizar la OEDE, el jurista se enfrenta con una diversidad de legislaciones nacionales no siempre homogéneas.

De hecho, una novedad lo constituye las actuales relaciones entre Estado de emisión y de ejecución, que antes se regían por el Derecho Internacional y en el que ahora convergen diversas normativas, todas ellas nacionales, desarrollo o implementación de un instrumento jurídico único de la UE pero no derecho

¹²² Grande Marlaska-Gómez F.- *La obtención de fuentes de pruebas en la Unión Europea y su validez en el proceso penal español.*- Iustel, Revista General de Derecho Europeo 24, 2011.



comunitario. Podrá hablarse, pues, de relaciones distintas dependiendo de los Estados involucrados.

El primer objetivo que la OEDE viene a desarrollar es el de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales. Sin embargo y pese al énfasis con que se alude al mismo, la regulación mínima no suprime el procedimiento de verificación de los requisitos y garantías de la resolución cuya ejecución se insta, exigiendo finalmente una decisión de la autoridad de ejecución acerca de su procedencia.

No se trata de una entrega automática. De ahí que se debata en la doctrina y en los Tribunales si la OEDE sigue siendo un procedimiento de extradición por su finalidad, la entrega de un sujeto acusado o condenado por delito, y limitación de unos mismos derechos para llevarla a efecto, manteniendo pronunciamientos recaídos en materia de extradición para la OEDE.

El segundo, es la protección de los derechos fundamentales. De hecho, la mejor manera de afianzar la confianza recíproca es aumentando esta exigencia. Y de ahí que sea básico para la comprensión e interpretación de la regulación sobre OEDE su respeto escrupuloso. De hecho, el propio TCJE sobreentiende su cumplimiento para considerar que no se vulneran los derechos del art. 6 TUE.

La OEDE se define en el art. 1.1 como una resolución judicial dictada en un Estado miembro de la UE con vistas a la detención y entrega por otro Estado miembro de una persona a la que se reclama para el ejercicio de acciones penales (entrega para enjuiciamiento), la ejecución de una pena o de una medida de seguridad privativa de libertad (entrega para cumplimiento).

No obstante, no es ésta, en exclusiva, su naturaleza. En primer lugar y como el nombre indica, es una «orden» dictada por una autoridad judicial para que se proceda a la detención inmediata del individuo dentro del ámbito de la UE, equivalente a una requisitoria internacional que precisa una previa resolución



por la que se acuerde la privación de libertad; si es para cumplimiento, una sentencia; si es para enjuiciamiento, la resolución que el ordenamiento en cuestión prevea para su adopción. De ahí que el apartado b) del formulario exija que se haga referencia expresa a la sentencia o resolución por la que se acuerde la detención, único extremo de la OEDE que, como se verá, resulta imperativo y de ahí la naturaleza de orden de detención.

Segundo, además de una orden, este instrumento contiene una «solicitud de entrega». Así se indica en el encabezamiento del propio formulario, lo que le confiere el carácter propio de instrumento de cooperación judicial internacional. Que la situación de privación de libertad se mantenga mientras se decide la entrega, así como que se acuerde ésta en la decisión final, dependerá de la pertinente resolución judicial de la autoridad de ejecución y sin que necesariamente deba de accederse a ambas.

3.2.4. Extradición

Entre las instituciones de cooperación judicial internacional, la extradición es, sin duda alguna, la que mayor incidencia tiene sobre los derechos de la persona interesada.

Mediante este proceso, un Estado requiere de otro la entrega de una persona para poder someterla a un procedimiento penal o a la ejecución de una pena o de una medida de seguridad en su propio territorio.

Se trata de un proceso de carácter accesorio respecto a un procedimiento penal promovido por el Estado requirente y que responde a la exigencia de asegurar la presencia del imputado en el proceso o la ejecución de la pena ya impuesta.

El proceso de extradición constituye una forma de cooperación judicial entre Estados en materia penal porque, evidentemente, los órganos judiciales y de policía del Estado requirente no pueden ejercer poderes coercitivos con relación



a personas que se encuentran en el territorio en el que se ejerce la soberanía del Estado requerido.

Toda aquella persona, nacional o no, que se encuentre en el territorio de un Estado tiene derecho a que se le apliquen las normas jurídicas del mismo. Se trata de un tipo de «confianza» en la soberanía del Estado de residencia y en la tutela que este puede garantizar con arreglo al principio de seguridad jurídica. Al acordar la extradición de una persona que se encuentre en su territorio, el Estado requerido impone un límite a dicha confianza.

De lo anterior se desprende que los motivos por los que el Estado requerido, de forma general o particular, acuerda o no la extradición hacen referencia a la propia esfera de su soberanía y a las relaciones con los otros Estados, en especial con el Estado requirente.

Existió el Convenio de Extradición de 27 de septiembre de 1996 entre los estados miembros que a pesar de no quedar derogado por la Orden de Detención Europea, puede considerarse en desuso.

3.2.5. Sistema de registro de antecedentes penales ECRIS

El sistema computarizado ECRIS se estableció por Decisión del Consejo 2009/316/JAI, de 6 abril de 2012 para crear un intercambio eficaz de información sobre las condenas penales entre los Estados miembros, en aplicación del artículo 11 de la decisión marco 2009/315/JAI.

Ejemplos como el caso del asesino en serie Michel Fourniret en Francia en 2004 y numerosos estudios posteriores han demostrado que los tribunales nacionales con altísima frecuencia sentencian sobre la única base de las condenas producida por su registro nacional, sin ningún conocimiento de las condenas en otros Estados miembros. En consecuencia, los delincuentes eran a menudo



capaces de escapar de su pasado criminal simplemente moviéndose a otro Estado miembro.

ECRIS se ha creado para mejorar el intercambio de información sobre antecedentes penales en la UE. Establece una interconexión electrónica de los registros de las bases de datos criminales para asegurar la información sobre las condenas penales entre los Estados miembros en forma uniforme, rápida y fácilmente equipo transferible.

El sistema proporciona los jueces y fiscales, con fácil acceso a una información completa sobre la historia penal de las personas interesadas, sin importar en que Estado miembro la persona ha sido condenada en el pasado. A través de ello, el sistema también sirve para prevenir la delincuencia.

ECRIS es un sistema descentralizado: los datos de antecedentes penales se almacena únicamente en las bases de datos nacionales e intercambia electrónicamente entre las autoridades centrales de los Estados Miembros que lo soliciten.

El Estado miembro de la nacionalidad de una persona es el repositorio central de todas las condenas dictadas a esa persona independientemente del Estado miembro de condena. Condenar a los Estados miembros deben notificar convicciones respecto a una persona de otro Estado miembro de la UE a las autoridades de dicho Estado miembro. Las autoridades del Estado miembro deben almacenar y actualizar toda la información recibida y retransmitirla ellos cuando se le solicite.

Como resultado de ello, cada Estado miembro está en condiciones de proporcionar a sus nacionales exhaustivos, información actualizada de sus



antecedentes penales, independientemente de dónde esas condenas fueron dictadas.

La información sobre las condenas se transmite por vía electrónica, a través de un formato europeo normalizado, utilizando dos tablas de referencia del anuncio categorías de infracciones y sanciones. Estas tablas facilitan traducción automática y mejorar la comprensión mutua de la información transmitida.

Cuando se transmite información sobre la condena, los Estados miembros de la UE tienen que indicar los códigos apropiados para la categoría de cada delito y pena o sanción, que se traduce automáticamente en el idioma de los beneficiarios, lo que les permite reaccionar de inmediato a la recepción de la información.

La gran mayoría de los Estados miembros de la UE han puesto en marcha el sistema en abril de 2012. La Comisión apoyó los Estados miembros mediante una serie de medidas técnicas y financieras para establecer la infraestructura técnica y de conectar los sistemas de antecedentes penales de los Estados miembros.

Entre otras, la Comisión ha puesto un software especial llamado "implementación de referencia" a disposición de los Estados miembros para facilitar la interconexión. Los Estados miembros también se benefició de subvenciones europeas para modernizar sus sistemas nacionales de antecedentes penales¹²³.

¹²³ Comisión Europea - Sitio web.- "ECRIS (Sistema de Información de Expedientes Europea Penal)".- 2015.

3.2.6. Orden Europea de Protección

La Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección, fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 21 de diciembre de 2011 y entró en vigor el 10 de enero de 2012.

El objetivo es el de facultar a una autoridad competente de otro Estado miembro de la Unión Europea para mantener la protección de la persona en el territorio de dicho Estado miembro.

Para ello se establecen normas que posibilitan a una autoridad judicial de un Estado en el que se haya adoptado una orden de protección para la víctima que pueda ver en peligro su vida, su integridad física y psicológica o su libertad individual, además de su integridad sexual, a dictar una orden de protección europea para que otra autoridad judicial de otro Estado de la Unión Europea pueda mantener dicha orden en el territorio sobre la que ejerza su jurisdicción¹²⁴.

Con esta herramienta se persigue la especial protección de las víctimas allá donde decidan residir libremente dentro del territorio europeo, sin que pueda ver mermadas las especiales herramientas que para su integridad dictó la autoridad judicial del Estado de origen de la orden.

No obstante, no es de aplicación a cualquier orden de protección a víctimas. En asuntos de la jurisdicción penal sí que es aplicable la Directiva, pero no así para

¹²⁴ "Comentario a la Directiva sobre la orden europea de protección".- Diario La Ley, Nº 7776, Sección Actualidad Legislativa Comentada, 16 Ene. 2012, Año XXXIII, Editorial LA LEY.



asuntos en materia civil. Otra consideración de especial relevancia es la aplicación en favor de las víctimas o posibles víctimas de delitos, pero no podrá ser de aplicación a las medidas de protección para testigos.

Para poder aplicar la orden de protección en el Estado de destino, se debe de haber establecido una serie de medidas por la autoridad judicial del Estado emisor para el causante del peligro que contenga alguna de las siguientes prohibiciones o restricciones.

En primer lugar, la prohibición de entrar en determinadas localidades, lugares o zonas definidas en las que la persona protegida reside o frecuenta.

En segundo término, la prohibición o reglamentación de cualquier tipo de contacto con la persona protegida, incluidos los contactos telefónicos, correo electrónico o postal, fax o por cualquier otro medio.

Por último, puede contener la prohibición o restricción del acercamiento a la persona protegida a una distancia menor de la indicada en la medida.

La Directiva ha supuesto un paso más en la materialización del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones judiciales penales, además del avance hacia la constitución efectiva de un espacio de libertad, seguridad y justicia en los términos establecidos tras la aprobación del Tratado de Lisboa (art. 82 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

El Ministerio de Justicia ha elaborado un Proyecto de Ley, de 14 de marzo de 2014, con el objeto de reducir la actual dispersión normativa y adaptar a nuestro



Ordenamiento, entre otras órdenes europeas, la de protección regulada en la referida Directiva¹²⁵.

3.3. Cooperación policial

3.3.1. Antecedentes

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se produce la desaparición de la estructura de “pilares”, la Unión Europea se ha dotado de más medios para fomentar la cooperación policial, que es ahora objeto de mayor control parlamentario. La herramienta principal de esta cooperación es la Oficina Europea de Policía (en adelante Europol), un elemento central de la arquitectura europea interna de seguridad general.

Mientras se afianza la cooperación y se desarrollan las políticas, es normal que la atención se focalice en la necesidad de que la cooperación policial respete los derechos fundamentales.

La cooperación policial entre representantes de los Estados miembros se inició en 1976 a través del Grupo de Trevi ya citado, red intergubernamental que estuvo formada por representantes de los Ministerios de Justicia y Asuntos de Interior.

Más tarde, el Tratado de Maastricht de 1992, estableció cuestiones de interés común que justificaban una cooperación policial que más adelante serán abordadas (terrorismo, drogas u otras formas de delincuencia internacional) y

¹²⁵ Cueto Moreno, C.- "La orden europea de protección. Su transposición en el proyecto de Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea".- Revista de Derecho Constitucional Europeo. Año 11. Núm. 21. Enero-junio/2014. Págs. 221-260.

estableció el principio de crear Europol, lo que en un primer momento se tradujo en la Unidad de Drogas Europol.

El Convenio Europol se firmó el 26 de julio de 1995, aunque la Oficina no comenzó sus actividades de manera oficial hasta el 1 de julio de 1999, con unas competencias reforzadas por el Tratado de Ámsterdam. No obstante, la cooperación policial ya había ido avanzando antes de la llegada de Europol. Con la creación en 1985 del Espacio Schengen, que en sus comienzos incluía solo un número limitado de Estados miembros, la cooperación policial transfronteriza se hizo realidad.

El Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1.996, dispuso la creación de un grupo de trabajo sobre propuestas de actuación contra la delincuencia organizada. Su fruto fue el Plan de Acción de la Unión Europea contra el Crimen Organizado, aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam de 1.997.

Con la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1.997, aprobado en el octubre siguiente, el acervo de Schengen (incluidos aspectos relativos a la cooperación policial) se incorporó al Derecho de la Unión Europea, si bien se trasladó del segundo al marco del tercer pilar de la cooperación intergubernamental.

El Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1.998 aprobó un plan de acción para promover el espacio de libertad, seguridad y justicia prevista en el Tratado de Amsterdam con dos áreas preferentes, una la circulación de personas y otra la cooperación policial y judicial penal¹²⁶.

¹²⁶ Luengo Alfonso, Luis.- "Cooperación Policial en la Unión Europea".- Madrid, Revista Ciencia Policial, nº 52, enero 2000.



En octubre de 1.999 se celebra en Tampere unas jornadas sobre lucha contra la delincuencia, en torno a las cuales el Consejo Europeo concluyó la creación de una Unidad Operativa de Jefes de Policía, que en colaboración con Europol se dedicase a intercambiar experiencia, métodos e informaciones sobre tendencias de la delincuencia transfronteriza, que posteriormente se complementó con la Red Europea de Prevención del Crimen (EUCPN)¹²⁷.

Este mismo enfoque fue el utilizado para las medidas de cooperación policial que adoptó un pequeño grupo de Estados miembros con arreglo al Tratado de Prüm, en el cual se contenían disposiciones sobre el intercambio de datos relacionados con ADN, las huellas digitales y las matrículas de los vehículos. Dicho Tratado fue plenamente incorporado a nivel de la Unión a través de la Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008¹²⁸.

El marco institucional que está actualmente vigente se ha visto simplificado considerablemente desde y con el Tratado de Lisboa (TFUE), según el cual la mayor parte de las medidas de cooperación policial se adoptan mediante el procedimiento legislativo ordinario de codecisión y se someten al control del Tribunal de Justicia.

No obstante, aun dejando a un lado las características específicas del espacio de libertad, seguridad y justicia (con las excepciones del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca contempladas en los Protocolos 21 y 22 anexos al TFUE) y el papel reforzado de los Parlamentos nacionales (Protocolos 1 y 2), la cooperación policial, junto con la cooperación judicial en materia penal, no se ha llegado a

¹²⁷ Hofmeyer, Rainer.- *La Función de la Unidad Operativa Europea de Jefes de Policía*", *Revista de Ciencia Policial*.- Madrid, nº 60, diciembre 2001.

¹²⁸ Pérez Navarrete, José.- "El Intercambio de Información como Instrumento esencial de la Cooperación Policial en el Marco de la Unión Europea".- Madrid, Cuaderno de la Guardia Civil, nº XL, 2009.

incorporar plenamente en el marco comunitario y conserva algunas de sus características originales:

La Comisión comparte su poder de iniciativa con los Estados miembros, siempre que estos representen a una cuarta parte de los miembros del Consejo (artículo 76 del TFUE).

El papel del Parlamento Europeo se limita a la consulta en materia de medidas de cooperación operativa, cuya aprobación, por unanimidad, compete al Consejo. En caso de que este no consiga llegar a una decisión por unanimidad, nueve o más Estados miembros pueden colaborar en el marco de una cooperación reforzada.

En tal caso, el Consejo Europeo suspende el proceso con el fin de poder encontrar un consenso, mecanismo conocido como freno de emergencia (artículo 87, apartado 3, del TFUE).

Los actos que se adoptaron con anterioridad a la entrada en vigor del TFUE no pudieron ser objeto de recurso por incumplimiento o de una remisión al Tribunal de Justicia por una cuestión prejudicial antes de cinco años (Protocolo nº 36 anexo al TFUE). Dicho período terminó en diciembre de 2014.¹²⁹

3.3.2. Convenio Europol

La función de Europol consiste en mejorar la eficacia de las autoridades nacionales de policía y de otras autoridades similares, facilitando su cooperación sobre todo en materia de prevención y de lucha contra el terrorismo, los delitos

¹²⁹ Parlamento Europeo.- “La cooperación policial”.- Fichas técnicas de la Unión Europea, p.1, 2015.



informáticos, el tráfico de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia internacional.

Desde el 1 de enero de 2010, Europol es una agencia de la UE, financiada por el presupuesto comunitario, que cuenta con más de 850 agentes (incluidos 185 funcionarios de enlace) con cuartel general de La Haya, centrados en mejorar el intercambio de información entre autoridades policiales.

Con tal objetivo, Europol realiza una evaluación de la amenaza que representa la delincuencia grave y organizada, denominada OCTA (Crime Organized Threat Assesment), en la que se basan las decisiones del Consejo, pero igualmente realiza un informe sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la UE, también conocido como TE-SAT.

Europol carece de poderes coercitivos, no puede realizar detenciones ni llevar a cabo registros policiales, pero sus poderes operativos se han ido incrementando progresivamente, el Acto del Consejo de 28 de noviembre de 2002 permitió la participación de Europol en equipos conjuntos de investigación, así como que pudiese solicitar a los Estados miembros la apertura de investigaciones penales. Además, ha ampliado sus capacidades analíticas, en particular, con la creación en enero de 2013 del Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3). Por último, en virtud de la Decisión del Consejo de 27 de marzo de 2000, se autorizó a Europol a negociar acuerdos con terceros países y organismos no pertenecientes a la UE. Así, por ejemplo, ha firmado acuerdos de cooperación con Interpol y los Estados Unidos.

El 27 de marzo de 2013, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa por la que se modificaría la actual Decisión relativa a Europol, que incluía una propuesta de fusión entre Europol y la Escuela



Europea de Policía (CEPOL). No obstante, la propuesta fue rechazada tanto por el Consejo como por el Parlamento, por lo que la fusión se ha abandonado.

Más adelante, el Parlamento pidió, en su posición final sobre la propuesta de la Comisión adoptada el 25 de febrero de 2014, que se reforzase el régimen de protección de datos, se potenciase la gobernanza y se ampliase la rendición de cuentas, lo que debía lograrse a través de un Grupo de Control Parlamentario Conjunto que reuniese al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.¹³⁰

Por otro lado, cabe destacar también la labor de Aquapol, asociación autónoma de navegación conjunta, formada por autoridades marítimas y de interior del orden de los Estados miembros de la UE y de Suiza. El objetivo de Aquapol es mejorar la eficacia y eficiencia de la navegación relacionadas con las fuerzas del orden en tierra y marítimo en Europa y contribuir a un enfoque más armonizado de ejecución en este ámbito. Las actividades de Aquapol incluyen: intercambio de buenas prácticas, el intercambio de información de control, capacitación conjunta, operaciones de control internacionales conjuntos, consejos conjuntos en materia de legislación.

En nombre de los miembros, la Asociación Aquapol establece y mantiene contactos con las instituciones y organizaciones pertinentes. Fue fundado en 2002 inicialmente por Holanda, Alemania y Bélgica. Actualmente está compuesto por veintiuna autoridades y policías marítimas de la UE, además de Suiza.

Cada año Aquapol lleva a cabo una serie de operaciones de control internacionales. Durante estas operaciones, los controles sobre el empleo ilegal a bordo, superando los tiempos de navegación, dejando de lado las normas de

¹³⁰ Neville, Darren.- “La cooperación policial”.- Fichas técnicas de la Unión Europea, Parlamento Europeo, p.2, 2015.



seguridad y de seguridad, la navegación bajo la influencia de alcohol y / o drogas, capacitación insuficiente de los miembros de la tripulación y de ruptura de las normas ambientales se llevan a cabo. En los últimos años, las operaciones de control conjuntos mostraron que alrededor del 30% de las operaciones no estaban en orden.¹³¹

En España, Aquapol, la Policía Marítima Europea, realizó en 2012, una prueba piloto en cuatro puertos españoles, entre ellos el de Gijón, con el objetivo de reforzar la seguridad en buques ro-pax (vehículos y pasaje), como el que opera en la denominada Autopista del Mar que une Gijón con Nantes. La prueba se realizó en colaboración con la Guardia Civil y la Policía Portuaria. Consistió en un dispositivo de control que revisó el pasaje, vehículos, maletas, bolsos, mochilas, ordenadores y bolsos de mano. Este sistema implica disponer de scanners, arcos metálicos y personal suficiente para que los tiempos de acceso no se alteren.¹³²

Como dice Mariano Simancas Carrión, la UE está muy sensibilizada respecto al crimen organizado. Pero la Unión no tiene la facultad de promulgar directamente legislación en el campo penal. Europol no es el FBI ni intenta parecerse a él, toda la cooperación policial que pasa por sus manos está basada en la cooperación entre gobiernos y su papel se limita al manejo de inteligencia, apoyo y coordinación y la capacidad de tomar iniciativas.¹³³

En palabras de Jürgen Storbeck, el crimen internacional y organizado ha cambiado en su alcance y aspecto externo al igual que ha ocurrido con la situación política de Europa, la tecnología, la actividad jurídica y el comercio, que han experimentado cambios fundamentales. El enfoque de las autoridades

¹³¹ Sitio web de la organización europea Aquapol, <https://www.aquapol-police.com/>

¹³² Sitio web del Puerto de Gijón, el Puerto de Gijón apuesta por la Seguridad en el Transporte Marítimo, (2012) <https://www.puertogijon.es/newsletter/index.asp?id=909>

¹³³ Simancas Carrión, M.- *La ciudad y la Seguridad de sus habitantes*.- Madrid, Fundación de la Policía Española, 2001.



policiales sigue siendo en gran medida nacional, mientras que el delito pasa las fronteras, utilizando en realidad dichas fronteras para su propio beneficio a la vez que se adapta rápidamente a las nuevas innovaciones de las telecomunicaciones.¹³⁴

Sobre la actuación de EUROPOL y el resto de instituciones de la UE en materia de drogas podemos constatar que a finales de los años ochenta comienza a sentirse dentro de las estructuras de la Comunidad Europea la necesidad de crear instrumentos que coordinen la política sobre drogas en la esfera comunitaria. La adopción del primer plan europeo de lucha contra la droga se realiza en el Consejo Europeo de Roma de diciembre de 1990, estableciéndose en el mismo las principales líneas de actuación de la Comunidad Europea estructuradas sobre una base de trabajo (coordinación entre los niveles de decisión nacional, intracomunitario y comunitario), tres campos sectoriales (reducción de la demanda, lucha contra el tráfico ilícito y cooperación internacional) y un instrumento de información y análisis (el Observatorio Europeo sobre las Drogas y las Toxicomanías).

Tras la actualización de las líneas de trabajo por el segundo plan europeo de lucha contra la droga aprobado en el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, se aprueba en el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995 el plan de acción global en materia de lucha contra las drogas, encargándose a un grupo de expertos la elaboración de un informe sobre la situación actual de la droga en la Unión Europea.

Tras todos estos antecedentes, el Consejo Europeo de Dublín de diciembre de 1996 constituirá un hito fundamental en la lucha contra la delincuencia organizada al abordar la necesidad de que la Unión adoptase un enfoque

¹³⁴ Storbeck, J.- *Seguridad Pública y Policía en el comienzo del Siglo XXI*.- Madrid, Fundación de la Policía Española, 2000.



coherente y coordinado frente a este problema, y decidir la creación de un Grupo de Alto Nivel encargado de elaborar un Plan de Acción global que finalmente ha sido aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam de junio de 1997.

Con posterioridad el propio Consejo Europeo ha aprobado en Viena en diciembre de 1998 un nuevo Plan de Acción complementario del anterior que reclama el fortalecimiento de la acción de la Unión Europea en su lucha contra la delincuencia organizada a la vista de las nuevas posibilidades abiertas por el Tratado de Ámsterdam.

A mediados de 1.999, la presidencia finlandesa de la Unión preparó, para su estudio y debate durante los últimos seis meses de ese año, un nuevo documento que consta de 75 Recomendaciones bajo el título “Prevención y control de la delincuencia organizada. Programa de la Unión Europea para los principios del nuevo milenio” que pretende en cierta medida, asumiendo los postulados de los Planes de Acción de 1997 y 1998, constituirse en el más ambicioso programa político-criminal a desarrollar en el ámbito de la Unión.¹³⁵

El Comisario Pdraig Flynn, encargado de Asuntos Sociales y de la Cooperación en materia de Justicia y Asuntos Interiores, anunció la adopción por el Consejo de Mercado Interior del Reglamento por el que se crea el Observatorio europeo de las Drogas y de las Toxicomanías. Esta decisión marca la coronación de los trabajos de las instancias competentes (Comité Europeo de Lucha contra la Droga, Comisión, Consejo, Parlamento y Comité Económico y Social) comprometidos en llevar adelante la iniciativa tomada por el Presidente Mitterrand en octubre de 1989.

¹³⁵ Zaragoza Aguado, J.A.- *La cooperación judicial internacional en materia penal en el ámbito de la Unión Europea*.- San Sebastián, Especial referencia a la materia de las drogas, Eguzkilore nº 15, p.1, 2001.



La idea de la creación de un Observatorio europeo de las drogas se remonta a la carta del 3 de octubre de 1989 dirigida por el Presidente Mitterrand a los doce Jefes de Estado y de Gobierno y al Presidente de la Comisión. El Presidente francés proponía la elaboración y aplicación, por parte de los doce Estados miembros y de la Comunidad, de un programa de acción para luchar contra la droga compuesto por 7 puntos, uno de los cuales era la creación de un Observatorio europeo destinado a proporcionar a los Estados miembros y a la Comunidad una base de información comparable y fiable sobre el fenómeno de las drogas.

La iniciativa del Presidente francés condujo también a la creación, el 1 de diciembre de 1989, del Comité Europeo de Lucha contra la Droga (CELAD) que elaboró el primer Plan europeo de lucha contra la droga, aprobado por el Consejo Europeo de Roma (13-14 de diciembre de 1990), primera tentativa de programa de acciones coherentes adoptadas a nivel nacional y comunitario en el marco de las competencias existentes y que abarca a la vez los aspectos médicosociales (reducción de la demanda), los de la lucha contra el tráfico y los de la acción internacional.

Este primer Programa europeo fue objeto recientemente de revisión y actualización con vistas al Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1992).

El Plan europeo contemplaba, entre otras medidas importantes, la creación del Observatorio europeo de las Drogas. Se invitó entonces a la Comisión, en una primera fase, a que realizara un estudio de viabilidad, para determinar el posible campo de acción del Observatorio. Los resultados de este estudio, que confirmaba la utilidad de dicho centro, recibieron el visto bueno del CELAD y la aprobación del Consejo Europeo de Luxemburgo, el 28-29 de junio de 1991. La etapa siguiente consistió en la preparación por parte de la Comisión de un



proyecto de reglamento comunitario por el que se crearía el Observatorio Europeo de las Drogas y de las Toxicomanías.

Este proyecto se sometió, como es debido, al Parlamento y al Consejo en enero de 1992. El Parlamento y el Comité Económico y Social confirmaron rápidamente su acuerdo general sobre la propuesta. Tras una serie de negociaciones que se prolongaron durante todo el año 1992, el COREPER y, finalmente, el Consejo adoptaron en febrero de 1993 el Reglamento, cuyas principales características son las siguientes:

- Proporciona a la Comunidad y a sus Estados miembros información objetiva, fiable y comparable sobre el fenómeno de las drogas y de las toxicomanías y sus consecuencias.
- No adopta ninguna medida que sobrepase el ámbito de la información y del tratamiento de la misma.
- Se abstiene de cualquier actividad de información relativa a casos concretos y nominales.¹³⁶

La Unidad de Drogas de Europol (UDE) se creó para preparar el establecimiento de la Oficina Europea de Policía (Europol). La UDE funcionó de 1995 a 1999 y fue sustituida por Europol el 1 de julio de 1999. Los Estados miembros le habían encargado los siguientes cometidos:

- Intercambiar y analizar información sobre determinadas actividades delictivas que afectaran al menos a dos Estados miembros.
- Ayudar a la policía y otros servicios competentes a luchar contra estas actividades.

Las actividades delictivas de las que se ocupaba la UDE se ampliaron con los años, pasando a englobar:

- El tráfico ilícito de drogas;
- El tráfico ilícito de materias radiactivas y nucleares;

¹³⁶ Sitio web de la Comisión Europea, base de datos de prensa, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-93-76_es.htm



- La delincuencia en la que participan organizaciones de inmigración clandestina;
- La trata de seres humanos;
- El tráfico ilícito de vehículos;
- Las organizaciones delictivas implicadas y las actividades de blanqueo de dinero relacionadas con ellas.

Actualmente, se encuentra en vigor la Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga para el periodo 2013 – 2020, se trata de la recomendación del Consejo Europeo (2012/C 402/01) y que tiene por finalidad contribuir a la reducción de la demanda y de la oferta de droga en la UE, así como a reducir los riesgos y perjuicios sociales y para la salud causados por la droga a través de un planteamiento estratégico que respalde y complemente las políticas nacionales, que proporcione un marco para la realización de acciones conjuntas y coordinadas y que constituya la base y el marco político para una cooperación exterior de la UE en este ámbito. Todo ello se conseguirá mediante un planteamiento integrado, equilibrado y empíricamente contrastado.

Al terminar este periodo 2013 - 2020, las prioridades y acciones en el ámbito de la lucha contra la droga, impulsadas y coordinadas mediante la Estrategia de la UE, deberán haber tenido un impacto global sobre aspectos clave de la situación de la UE en este ámbito.

Estas prioridades y acciones deberán garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana, así como de estabilidad social y seguridad, mediante la aplicación de medidas, intervenciones y enfoques coherentes, y eficaces para la reducción de la demanda y de la oferta de droga a nivel internacional, nacional y de la UE, reduciendo al máximo además las posibles consecuencias negativas no deseadas asociadas a la ejecución de estas acciones.¹³⁷

¹³⁷ Diario Oficial de la Unión Europea.- “Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020) (2012/C 402/01)”.- Resoluciones, recomendaciones y dictámenes, 2015.



En materia de drogas, la Unión Europea tiene unas políticas a seguir que se concretan en las Estrategias sobre drogas, estando actualmente vigente la "Estrategia sobre Drogas 2013-2020 de la Unión Europea".

La Secretaría General del Consejo, es la encargada de crear el documento de carácter técnico que recoge toda la estrategia de lucha contra las drogas, abordando dos frentes muy concretos y fundamentales como son la demanda de consumo y el suministro.

Así mismo la Unión Europea dentro de las estrategias, sigue con el estudio y el seguimiento del fenómeno, principalmente a través de los cinco indicadores epidemiológicos clave que el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), estudia.

El OEDT se crea a partir del Reglamento del Consejo nº 302/93 que creó el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), actualmente Reglamento (CE) nº 1920/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías; texto refundido. Este observatorio es un organismo técnico de consulta que desempeña el papel de procesar y producir la información de carácter estadístico, documental y técnico sobre drogas y toxicomanías, y también proporciona a la Unión Europea una visión general de la situación europea de las drogas cuando adoptan medidas o definen los planes a implantar.

Hay que tener en cuenta que toda Estrategia de la Unión Europea en materia de drogas, va acompañada de la definición de unos Planes concretos donde se recogen las acciones concretas a través de las cuales, se va a poner en práctica la Estrategia vigente.



Desde la Unión Europea se considera que es necesario garantizar a los ciudadanos y residentes un alto grado de seguridad mediante medidas para combatir la producción y el tráfico internacional de drogas. Las medidas de seguridad deben de ser siempre en el ámbito de la coordinación internacional, proveyendo la propia estrategia también de mecanismos concretos de cooperación internacional y no solo entre los países miembros.

El Consejo de Europa ya estableció mediante su Decisión de 2005/387/JAI de 10 de mayo de 2005 relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas sustancias psicotrópicas, concretar la forma de cooperar entre los países miembros y todo ello teniendo como marco, aquel estipulado por el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961.

Siendo en la actualidad una realidad que las drogas en gran parte lo son en el ámbito de la farmacología, habiendo indicadores que ponen de manifiesto que el volumen de negocio actual por el tráfico de medicamentos es mayor al de las drogas propiamente dichas, la EMEA¹³⁸, y así lo establece la propia Decisión de 2005/387, asegura que haya un fluido intercambio de información dentro de la llamada farmacovigilancia. Prueba de ello son los esfuerzos que en este sentido se hacen, como por ejemplo el establecimiento de un código comunitario sobre medicamentos veterinarios, mediante la Directiva 2001/82/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de noviembre de 2001.

La Agencia Europea de Medicamentos, EMEA, es un organismo descentralizado de la Unión Europea (UE), con sede en Londres, cuyo Comité Administrativo, se rige por un consejo de administración independiente. Este Consejo no

¹³⁸ Web oficial: <http://www.ema.europa.eu/> (EMEA)



representa a ningún gobierno, organización o sector, estando obligados todos sus miembros, a presentar una declaración anual de sus intereses directos o indirectos que tienen en la industria farmacéutica. Existe una tendencia de publicación de todos los posibles intereses, intentando dar la máxima transparencia en un sector donde existen grandes intereses en juego.

3.3.3. Terrorismo

El terrorismo no es un fenómeno nuevo en Europa. Plantea una amenaza para nuestra seguridad, para los valores de nuestras sociedades democráticas y para los derechos y libertades de los ciudadanos europeos. Entre 2009 y 2013 se produjo en los Estados miembros de la UE un total de 1.010 atentados fallidos, frustrados o consumados, en los cuales murieron 38 personas. Además, un cierto número de ciudadanos europeos ha sido secuestrado o asesinado por grupos terroristas en todo el mundo. Es probable que el fenómeno de los combatientes de Europa que viajan a distintos lugares para unirse a la yihad y la amenaza que pueden suponer para la seguridad dentro de la UE a su regreso persista durante los próximos años.

Dado que estas amenazas no conocen fronteras, deben ser afrontadas tanto a escala nacional como internacional. Los Estados miembros de la Unión Europea están comprometidos a luchar juntos contra el terrorismo y a proporcionar a sus ciudadanos la mejor protección posible. Con este fin, el Consejo aprobó en 2005 la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo.

La estrategia se centra en cuatro pilares fundamentales: prevenir, proteger, perseguir y responder. En todos estos pilares, la estrategia reconoce la importancia de la cooperación con terceros países e instituciones internacionales.



Una de las prioridades de la UE en el ámbito de la lucha contra el terrorismo es identificar y combatir los factores que contribuyen a la radicalización y los procesos por los cuales se captan personas para cometer actos terroristas, para ello, el Consejo aprobó la Estrategia de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas.

Viendo la evolución de las tendencias, como los fenómenos de los terroristas solitarios o los combatientes extranjeros, o el creciente potencial de las redes sociales para la movilización y la comunicación, el Consejo aprobó una revisión de esta estrategia en junio del año pasado.

En diciembre de 2014, los ministros de Justicia y Asuntos de Interior adoptaron una serie de orientaciones respecto de la Estrategia revisada de la UE para luchar contra la radicalización y la captación de terroristas. Estas orientaciones establecen una serie de medidas que han de aplicar la UE y los Estados miembros.

La segunda prioridad de la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo es la protección de los ciudadanos y las infraestructuras, así como la reducción de la vulnerabilidad a los atentados. Esto incluye la protección de las fronteras exteriores, la mejora de la seguridad de los transportes, la protección de los objetivos estratégicos y la reducción de la vulnerabilidad de las infraestructuras clave. En este ámbito, la UE está trabajando actualmente en una legislación para regular el uso de los datos del registro de nombres de los pasajeros, conocido como PNR, con fines coercitivos.

La UE está trabajando como tercer ámbito para reducir la capacidad de planificación y organización de los terroristas y para ponerlos a disposición de la justicia. Con objeto de lograr estos objetivos, la UE se ha centrado en reforzar las capacidades nacionales, mejorar la cooperación práctica y el intercambio de



información entre autoridades las policiales y judiciales, en particular a través de Europol y Eurojust, luchar contra la financiación del terrorismo y privar a los terroristas de los medios de los que se sirven para organizar atentados y comunicarse. En mayo de 2015, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron nuevas normas destinadas a prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

El cuarto objetivo de la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo es prepararse con espíritu solidario, a gestionar y minimizar las consecuencias de un atentado terrorista.

Para lograrlo se debe mejorar la capacidad de gestionar las consecuencias, la coordinación de la respuesta y las necesidades de las víctimas. Las prioridades en este ámbito incluyen el desarrollo del Dispositivo Integrado de Respuesta Política de la UE a las Crisis, la revisión del mecanismo de protección civil, el desarrollo de evaluaciones de riesgos o la puesta en común de buenas prácticas en la asistencia a las víctimas del terrorismo.

Entre las prioridades de los últimos años cabe citar las siguientes:

- La definición de las modalidades para la aplicación de la cláusula de solidaridad por la UE, mediante una Decisión del Consejo adoptada en junio de 2014.
- La revisión del Dispositivo de coordinación en caso de crisis en la UE, sustituido por el Dispositivo Integrado de Respuesta Política de la UE a las Crisis (DIRPC) en junio de 2013.
- La revisión de la legislación de la UE en materia de protección civil a finales de 2013.

En las Orientaciones estratégicas en materia de Justicia y Asuntos de Interior, adoptadas en junio de 2014, el Consejo Europeo instó a llevar a cabo una política



antiterrorista eficaz que integre los aspectos internos y externos. El 12 de febrero de 2015, los jefes de Estado o de Gobierno de la UE destacaron la importancia de que la UE colaborase más con terceros países en cuestiones de seguridad y en la lucha contra el terrorismo.

La lucha contra el terrorismo está presente de muchas maneras en las relaciones entre la UE y terceros países, desde los diálogos políticos de alto nivel hasta la adopción de cláusulas y acuerdos de cooperación, pasando por proyectos específicos de desarrollo de capacidades y ayuda a países estratégicos. La UE coopera en la lucha contra el terrorismo con los países de los Balcanes Occidentales, el Sahel, el Norte de África, Oriente Próximo, el Cuerno de África y Norteamérica, así como de Asia.

La cooperación con los EE. UU. es y debe de ser un componente fundamental de la estrategia de la UE. En los últimos años, se han alcanzado acuerdos de cooperación en ámbitos como la financiación del terrorismo, los transportes y las fronteras, la asistencia judicial mutua o la extradición. Las autoridades de los EE. UU. colaboran de forma cada vez más estrecha con Europol y Eurojust.

Otro aspecto importante de la dimensión exterior de la lucha antiterrorista radica en cooperar estrechamente con otras organizaciones internacionales y regionales para generar consensos internacionales y promover normas internacionales en la lucha contra el terrorismo. La Unión Europea colabora con organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y el Foro Mundial contra el Terrorismo, así como con organizaciones regionales como el Consejo de Europa, la OSCE, la Liga de los Estados Árabes y la Organización de Cooperación Islámica.¹³⁹

¹³⁹ Sitio web del Consejo de la UE.- “La lucha contra el terrorismo en la UE”.

En la reunión del Consejo de la UE celebrada el 20 de noviembre de 2015 a raíz de los atentados de París, se adoptaron diversas conclusiones en materia de lucha antiterrorista. Entre ellas las hubo sobre registro de pasajeros; control de armas de fuego; refuerzo de las fronteras exteriores mediante instrumentos como Interpol, SIS-II, Frontex, VIS y Europol; puesta en común de información policial; lucha contra la financiación del terrorismo y cooperación judicial penal. De todas estas medidas destaca la creación inmediata del Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC), para el cual, se baraja la dirección a cargo de un oficial de la Guardia Civil española, dada la enorme experiencia de este cuerpo en la materia.

3.4. Protección de datos personales

En la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea¹⁴⁰ se recoge un conjunto de derechos políticos, civiles, personales, económicos y sociales para reconocérselos a todos los ciudadanos europeos y sus residentes. Se trata de un anexo al Tratado de Lisboa a modo de declaración viene a reforzar la filosofía garantista de los derechos individuales de las personas.

Esta Carta se configura también como un complemento al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que instrumentalizado para su ratificación por parte de España, anexionándolo a su propio Ordenamiento Jurídico, mediante su aprobación por la Cortes Generales el 26 de septiembre de 1979.¹⁴¹

El artículo 8 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, reconoce el derecho de las personas a la protección de datos de carácter

¹⁴⁰ http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf

¹⁴¹ BOE num. 243, de 10 de octubre de 1.979.



personal. Dentro de este derecho se determina que tiene que ser una autoridad independiente quien trate de garantizar este derecho (en España, la Agencia de Protección de Datos)¹⁴².

“Artículo 8 Protección de datos de carácter personal

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que le conciernan y a obtener su rectificación.”

El consentimiento o el fundamento legítimo del tratamiento de datos es siempre la premisa de todo tratamiento, dando además acceso a los datos a las personas titulares para que puedan modificarlos e incluso como se viene reconociendo en nuestra legislación interna a cancelarlos. Por supuesto, este derecho tiene sus limitaciones en el interés general y el ejercicio de las potestades públicas por parte de la administración, la cual legalmente tiene establecido los casos y procedimientos para el tratamiento de ciertos datos.

Una cuestión que actualmente es objeto de polémica es el hecho de que el Registro Central de Penados (sin acceso público) incorpora como todos sabemos, datos relativos a las condenas de los delincuentes. La limitación de este registro se encuentra en el propio Código Penal, que atendiendo a criterios de reinserción, que actualmente quedan por encima del principio de prevención general, pasado un tiempo estipulado, el reo puede cancelar sus datos y hacer que sean eliminados por siempre.

¹⁴² Web oficial: <https://www.agpd.es>



A pesar de ellos también las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuentan con un sistema de registros policiales, cuya finalidad es el mejor desempeño de la potestad pública de proporcionar seguridad al ciudadano. Es por ello que únicamente tienen previsto una cancelación de datos directa en el caso de que exista una sentencia absolutoria o sobreseimiento del caso. Sin embargo, todo parece apuntar que el derecho de acceso de los usuarios pasado un tiempo debe estar por encima del propio derecho a la seguridad, pues sin una efectiva cancelación de los delitos en todas las administraciones resultaría muy difícil propiciar esa ‘segunda oportunidad’ que se pretende seguir en nuestro sistema represor y a la vez reconductor de los actos personales.

Una cuestión controvertida que parece confrontar con los propios derechos fundamentales propugnados en la Unión Europea, es el hecho de que en la Convención de Lanzarote del Consejo de Europa en 2010, haya propiciado la creación de un Registro Central de Delincuentes Sexuales¹⁴³. El 16 de julio de 2015 en una Comunicación de Nota de Prensa del Ministerio de Justicia, se hacía pública la decisión de comenzar con los trabajos para la creación de un Registro Central de Delincuentes Sexuales, que tiene visos de comenzar con su actividad normal en 2016.

En todo caso podemos concretar que existe una confrontación entre los derechos de: seguridad, protección de datos y el libre desarrollo de la personalidad, cuya limitación o ampliación son determinados por los órganos de poder, que recogiendo de la mejor forma el sentir mayoritario de la población, limitan con el imperio de la ley uno u otros derechos. El propio art. 8 de la Carta, dispone como hemos podido ver, que el derecho a la protección de datos puede

¹⁴³ Nota de Prensa, Protección del Menor, Gabinete de Comunicación.- “Justicia da los primeros pasos para la constitución del Registro Central de Delincuentes Sexuales”.- Ministerio de Justicia, 16 de julio de 2015.



ser limitado por causas legales; siempre obedecidas a razones de interés general.

El Convenio nº 108 del Consejo de Europa, de 28 de Enero de 1.981, para la Protección de las personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, es el único texto sobre protección de datos en el Unión Europea con fuerza legal; hay que como ya hemos dicho, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se trata de un anexo del Tratado de Lisboa solo añadido como declaración y sin fuerza legal. Ello no quiere decir que pueda ser objeto de interpretación, pues es fiel reflejo de unas ulteriores intenciones y del camino que la sociedad quiere plasmar en su ordenamiento.

Posterior a este convenio es la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1.995¹⁴⁴ Relativa a la Protección de las Personas Físicas en los que Respecta al Tratamiento de Datos Personales y a la Libre Circulación de estos Datos. La Directiva supuso un objetivo claro para los países miembros en cuanto a la protección de datos; prueba de ello es la promulgación en 1.999 de la ley española de protección de datos de carácter personal, en una época de gran maximización de las técnicas computacionales en cuanto al tratamiento masivo de datos, conocido como *big data*. En estos momentos los Estados sintieron la obligación de una forma decidida de protegerse contra el poder exponencial de compañías como Google, cuya creación fue en 1.998.

Actualmente existe un Reglamento General de Protección de Datos y una Directiva de protección de datos en materia de cooperación policial y judicial que están siendo tramitados desde 2.012.



El art. 29 de la Directiva 95/46/CE obliga a que sea necesario que los Estados terceros a los que se pueda ceder información de carácter personal, deben reunir unos criterios de adecuación, los cuales han sido desarrollados por 'Grupo Europeo de Protección de Datos del Artículo 29', que se ha configurado como un órgano independiente, donde confluyen la autoridades de protección de datos de los países miembros, la Comisión Europea y el Supervisor Europeo de Protección de Datos¹⁴⁵. Este Grupo de Trabajo, también aprueba un informe anual sobre la transferencia de datos a terceros países como de las modificaciones y evoluciones que sufre la protección de datos en los países miembros. El último informe publicado es el de 2.012, en el cual en España se puso de manifiesto la creciente notificación de procesamiento de la protección de datos en un 15%, así como la creación de la sede electrónica de la Agencia de Protección de Datos. La potestad sancionadora se mantuvo estable, solo aumentando las advertencias por escrito en un 34,2%.

En la actualidad los Estados que podrán transferir datos provenientes de los Estados miembros de la Unión Europea sin necesidad de ningún tipo de trámite o autorización especial, son los siguientes: Andorra, Argentina, Canadá (sector privado), Suiza, Islas Feroe, Guernsey, Israel, Isla de Man, Jersey, Nueva Zelanda y Uruguay.

Esta lista puede llamar la atención en lo relativo a que aparecen países catalogados por el Estado español como paraísos fiscales, según el art. 1 del Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2.º, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

¹⁴⁵ <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/EDPS?lang=es>



Es materia de protección de datos el secreto bancario en los relativo a los datos personales que contenga y es sorprendente que por un lado se permita transferir datos a los Estados miembros sin más trámite o autorización especial, mientras España en su ordenamiento interno sitúa a algunos de estos países como opacos y no colaboradores, circunstancia fundamental para su consideración como paraíso fiscal; el art. 2 del Real Decreto 1080/1991 establece la posibilidad de que en caso de que estos países firmasen un acuerdo de colaboración con España dejarían de ser considerados como paraísos fiscales, con las consecuencias legales que ello implica. No parece que un país que no pretende la colaboración, pueda a sí mismo proteger debidamente los datos de carácter personal de los ciudadanos europeos, pareciendo evidente que únicamente estos países velan por sus intereses particulares a costa incluso de los derechos de seguridad de terceros países que muchas veces ven frustrados sus investigaciones incluso criminales.

En la actualidad se consideran paraísos fiscales: Principado de Andorra, Antillas Neerlandesas, Aruba, Emirato del Estado de Bahrein, Sultanato de Brunei, República de Chipre, Emiratos Árabes Unidos, Gibraltar, Hong-Kong, Anguilla, Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Barbados, Bermuda, Islas Caimanes, Islas Cook, República de Dominica, Granada, Fiji, Islas de Guernesey y de Jersey (Islas del Canal), Jamaica, República de Malta, Islas Malvinas, Isla de Man, Islas Marianas, Mauricio, Montserrat, República de Naurú, Islas Salomón, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, República de Trinidad y Tobago, Islas Turks y Caicos, República de Vanuatu, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes de Estados Unidos de América, Reino Hachemita de Jordania, República Libanesa, República de Liberia, Principado de Liechtenstein, Gran Ducado de Luxemburgo, por lo que respecta a las rentas percibidas por las Sociedades a que se refiere el párrafo 1 del Protocolo anexo al Convenio, para evitar la doble imposición, de 3 de junio de 1986, Macao, Principado de Mónaco, Sultanato de Omán, República de



Panamá, República de San Marino, República de Seychelles y República de Singapur.

El Supervisor Europeo de Protección de Datos¹⁴⁶ es una autoridad de control independiente de la Unión Europea, responsable de: vigilar la actuación de las instituciones en materia de protección de datos, el asesoramiento a los órganos legislativos de la Unión Europea y generar cooperación entre las distintas autoridades para una aplicación uniforme de las políticas y normativas de la Unión Europea en lo relativo a la protección de datos de carácter personal. Su designación es a través del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea. El Supervisor Europeo de Protección de Datos fue creado en 2001 de conformidad con el artículo 286 del Tratado de la Comunidad Europea, contando con la asistencia de una Oficina compuesta por un equipo de abogados e informáticos. La composición por informáticos de la Oficina del Supervisor Europeo de Protección de Datos, es muestra de la evolución de la protección de datos de cara a los avances tecnológicos de las últimas dos décadas.

Muy reciente ha sido la declaración de invalidez por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de la Decisión de la Comisión de 26 de Julio de 2000 con arreglo a la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la adecuación conferida por los principios de "puerto seguro" para la protección de la vida privada y las correspondientes preguntas más frecuentes, publicadas por el Departamento de Comercio de Estados Unidos de América¹⁴⁷. El Tribunal entiende que la Decisión de la Comisión no ha tenido en cuenta el fin de la propia Directiva que es el de proteger el derecho a la intimidad y a la protección de datos personales, por lo que la Decisión de la Comisión nunca debió dejar a un lado los medios de tutela de los derechos de los ciudadanos así

¹⁴⁶ Web oficial: <https://secure.edps.europa.eu> (Supervisor Europeo de Protección de Datos)

¹⁴⁷ Nota de Prensa, Agencia de Protección de Datos.- "El TJUE declara inválida la Decisión de la Comisión que declara el nivel adecuado de protección del Puerto Seguro".- 6 de octubre de 2.015.



como mecanismos a los Estados miembros a que puedan suspender la transferencia de datos, en el caso de vulneración de los derechos de los ciudadanos europeos.

Esta Sentencia ha supuesto un duro golpe, a la forma en que se venían haciendo las transferencias de datos internacionales a Estados Unidos, teniendo consecuencias políticas que han venido a provocar por parte del gobierno americano su indignación por la sentencia de nuestro Tribunal.

Hay que tener en cuenta que aunque son los derechos a la intimidad y la protección de datos los que deben de limitar el derecho a la seguridad, es también cierto que son motivos de seguridad general los que hacen inevitable que desde nuestros órganos democráticos se limite el acceso y el tratamiento de los datos personales. Es decir, pudiendo argumentar determinados intereses que por razones de seguridad se ha de exigir un tratamiento concreto de datos, puede darse el caso de que el detentar esos datos provoque en sí mismo más inseguridad que la que se trata de evitar. Un ejemplo es la transferencia de datos a terceros países, que puede comprometer la seguridad del país que cede; de los datos que pueden tener algunas empresas privadas; de los datos que pueden tener algunas instituciones, pudiendo crear una alarma social que cree inseguridades crecientes en la población. En conclusión son razones de seguridad general el hecho que el ‘check and balance’, equilibrio de poderes, de los derechos se compense de una manera adecuada.

Con motivo de promover la importancia de la protección de datos en la Unión Europea, la Comisión Europea, el Consejo de Europa y las distintas autoridades de protección de datos en los Estados miembros han promovido acciones dentro del día 28 de enero, creado en 2.006 como “Día de la Protección de Datos” por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Todo el esfuerzo se centra prácticamente en la instrucción a los usuarios en los manejos de los sistemas



informáticos, para que así puedan determinar qué elementos de su privacidad desean compartir, siendo conscientes en todo momento de sus acciones y las implicaciones que ellas comportan.

También es tema de actualidad el tratamiento de los datos de carácter personal relacionados con el nacimiento de un nuevo derecho llamado 'derecho al olvido'. Este derecho ha sido reivindicado socialmente desde hace varios años sin éxito hasta que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea lo ha reconocido, haciendo suyos los argumentos que años atrás venía poniendo de manifiesto la Agencia de Protección Derechos española, y considerando que son suficientes para obligar, en este caso a Google, a cancelar los datos de carácter personal que maneje, a instancia de los usuarios.

La cuestión de fondo en este caso no es solo si estaba la compañía o no sometida a las leyes Estadounidenses a pesar de operar y tener un establecimiento en España junto con una sociedad limitada también radicada aquí, sino que existe una cuestión aún más de fondo y es sí el tratamiento de información públicamente expuesta, obliga al que trata a seguir la pautas de protección de datos en cuanto a garantizar los derechos, en España los llamados ARCO, incluso el de cancelación. La cuestión es que el mostrar o no una información que aparece en un sitio, no hace que aparezca o no en el mismo, pudiendo de hecho darse la circunstancia de que una persona buscada el Google no aparezca, pero sí lo haga si se accede a una página determinada. Así mismo, una hemeroteca por ejemplo podría ser responsable de la información que maneja de otros medios y podría ser obligada a borrar de sus archivos los datos personales de un usuario.

No parece en todo proporcional la medida de hacer responsable de a quien facilita la información de un tercero, de todo lo que en web de terceros se publica. Google como buscador nació como una ventana directa a lo que buscas



o lo que cree que quieres encontrar y que de otra forma se podría buscar de todos modos, aunque se tardaría mucho más tiempo.

Una vez conocida la problemática y la verdadera esencia de la búsqueda en internet, hay que decir que el derecho al olvido surgió más que nada por una limitación técnica que padecen aún, aunque en menor medida, los distintos buscadores, y esta es el hecho de que como se tarda una franja extensa de tiempo en rastrear todas las web de internet, la información que el buscador cree tener de una web tercera, puede que ya no exista. Este es el hecho por el cual si una persona desaparece de una web, pasará un tiempo hasta que Google no te muestre la información del pasado a modo de extracto en sus resultados, situándote esa información como veraz y actualizada.

Para muchos usuarios ha sido frustrante seguir apareciendo año tras año, a pesar de estar borrado de toda web y es por ello que nació el derecho al olvido, que posteriormente se maximizó hasta exigir también el derecho de que si una persona no quiere poder ser buscada en un buscador, tenga derecho a pedirlo; cuestión que podría ser de dudosa legalidad, pues también debe primar del derecho a la información y no hay que olvidar que la mayoría de esta información viene de periódicos y otros medios de difusión, donde se incluyen como no, los famosos Blog y las Redes Sociales, RRSS.

En todo caso, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ha supuesto un punto de inflexión, primero determinando que Google se tiene que someter a la legislación en cuanto a materia de protección de datos allí en el país donde realice su actividad empresarial y por otro lado, la propia compañía ha creado una aplicación a través de un formulario llamado “Solicitud de retirada de resultados de búsqueda en virtud de la normativa de protección de datos europea”, donde aseguran que ponderando el derecho de privacidad y el derecho de información en el caso concreto, eliminarán los enlaces en cuestión



que así estimen necesarios. Google¹⁴⁸ ha podido advertir que aplicar de forma generalizada el derecho al olvido podría implicar que internet se convierte en un medio no libre, no perdiendo de vista que es a partir de los buscadores cuando se aprovecha en profundidad la información existente en la 'red', que en buena parte ha permitido la mayoría de los avances a nivel científico que se están viviendo a día de hoy en el mundo.

3.5: Otras actuaciones comunitarias.

3.5.1: Fraudes al presupuesto comunitario: la OLAF

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) investiga la corrupción en las instituciones de la Unión Europea, así como el fraude al presupuesto en general.

Como órgano técnico además, contribuye a la elaboración de las políticas en materia de lucha contra el fraude dentro de la Unión Europea.

La OLAF tiene autonomía presupuestaria y administrativa, estando diseñada para que sea funcionalmente independiente, aunque pertenece orgánicamente a la Comisión Europea.

Es la decisión 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, debido a las exigencias internas por la importancia que la Unión Europea ha tenido con el control interno del fraude. Hay que pensar que la propia Unión nació primero de los intereses económicos donde el fraude es siempre uno de sus mayores peligros. Así mismo ya los artículos 209 A del Tratado CE, el artículo 78 decies del

¹⁴⁸ Noticia ABC.- "Google alerta del peligro que supondría aplicar el «derecho al olvido» a nivel mundial".- 30 de julio de 2015.



Tratado CECA y el artículo 183 A del Tratado Euratom, así como el artículo 280 del Tratado CE según resulta del Tratado de Amsterdam, determinaban la importancia de la protección de los intereses financieros.

Los propios antecedentes de la OLAF son la creación en 1.988 de la Unidad de Coordinación de la Lucha contra el Fraude (UCLAF), integrada dentro de la Secretaría General de la Comisión Europea. La UCLAF fue ganando poder con nuevas competencias a lo largo del tiempo, aunque tuvo un final abrupto debido a los escándalos que se desataron dentro de la Comisión Santer, presidida por Jacques Santer, que estuvo a cargo de la introducción euro, siendo posteriormente cuando una dimisión generalizada, provocó la eliminación de esta institución, para crear con ello a la actual OLAF.

Como órgano administrativo y de investigación, la OLAF no toma acciones concretas de ejecución de planes, los cuales son siempre propuestas a las instituciones y los organismo de la Unión Europea en general.

Con ello, el Reglamento (UE) 250/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, establece un programa para promover actividades en el campo de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea (programa «Hércules III»).

Los objetivos del programa Hércules III son:

- Desarrollar nuevas acciones en la Unión Europea y en los países miembros, para combatir el fraude y las actividades de falsificación;
- Incrementar la cooperación y la coordinación entre los países de la UE, la Comisión y la OLAF, a través de la comunicación de informes sobre posibles fraudes.



- Formar al personal de las administraciones, los tribunales, los sistemas coercitivos y los institutos de enseñanza e investigación, en la prevención del fraude; siendo una especie de 'compliance' institucional.

El presupuesto de Hércules III es de 104,9 millones de euros para el período 2014-20.

También el Acuerdo Interinstitucional, de 25 de mayo de 1999, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), ha reforzado en nivel de cooperación exigible, siendo una materialización de los esfuerzos de la OLAF por ejercer sus competencias en un nivel de transversalidad.

Las instituciones mediante este mecanismo se comprometen mediante una acción común, entre otras cosas, a permitir el correcto desarrollo de las investigaciones, tomando aquellas medidas de ejecución necesarias que de otra forma, la OLAF no podría acometer¹⁴⁹. Acuerdo Interinstitucional, de 25 de mayo de 1999, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Una consecuencia que actualmente ha traído la labor de investigación de la OLAF es el caso en el cual, habiendo emitido un informe sobre José Manuel Durão Barroso¹⁵⁰, presidente de la Comisión Europea, por la supuesta implicación en un caso de corrupción, supuso la dimisión John Dalli, Comisario de Sanidad y Consumo; haciendo sido reivindicado por parte de este último una indemnización por supuestamente haber sido forzado a dimitir.

¹⁴⁹ Oficina Europea de Lucha contra el fraude (OLAF).- "Balance de tres años de actividad" Bruselas, IP/03/505, 7 de abril de 2003.

¹⁵⁰ El País.- "La Justicia Europea Rechaza el Recurso del Excomisario Dalli contra Barroso, Belén Domínguez Cebrián".- 12 de mayo de 2015.



3.5.2. Marcas, propiedad industrial, patentes, derechos de autor

El derecho de marcas, propiedad industrial, patentes y derechos de autor, es una materia que ha evolucionando en paralelo en los distintos países, también auspiciado por la mejora de la técnica en general, que ha supuesto que hoy día las falsificaciones sean más fáciles de reproducir en la mayoría de los ámbitos.

Ello no quita que como sabemos, siempre han existido polémicas sobre los derechos de las invenciones, queriendo en todo caso el Estado, que aquel inventor o innovador, sea recompensado socialmente, también como método de propiciar una motivación por el reconocimiento que ello comporta así como pretender que las inversiones de capital fluyan en un ambiente de seguridad jurídica. Además de todo ello, y dejando a un lado la motivación 'egoísta' social, es una cuestión de derechos individuales, en uno de los derechos más básicos y antiguos como es el derecho de propiedad, pero a veces incomprendido por responder al ámbito de la propiedad derechos intangibles, que no pueden tocarse aunque sí ser percibimos por los sentidos y en todo caso, por los sentidos acompañados de la inteligencia humana¹⁵¹.

Un ejemplo de derecho intangible que debe ser acompañado no solo de una apreciación sensorial sino de una inteligencia que de coherencia para dar por ciertas unas conclusiones, es en lo relativo al derecho de propiedad industrial, cuando son las sensaciones de imagen corporativa combinadas con un estilo determinado de negocio, lo que se quiere proteger; y todo ello también en el ámbito de los derechos que tienen los usuarios de no ser engañados con la marca que es reflejo del producto concreto que están buscando que implica un acuerdo válido de voluntades y la perfección del mismo.

¹⁵¹ Buquet, Caroline.- "La falsificación de marcas".- Lyon, Revista Internacional de Policía Criminal, INTERPOL, mayo-junio 1993.



La Oficina de Armonización del Mercado Interior¹⁵² es la Agencia de la Unión Europea que se encarga del registro de las marcas, dibujos y modelos comunitarios. El registro en este organismo de un derecho implica su materialización inmediata en todos los países miembros y teniendo su sede en España, concretamente el Alicante.

Es la Directiva 2008/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre de 2008, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de marcas, la que ha tenido por objeto aproximar las disposiciones nacionales de los Estados miembros que tengan mayor incidencia en el mercado interior.

Cuestión de distinto orden es el Reglamento nº 207/2009 del Consejo de 26 de febrero de 2009 sobre la marca comunitaria, que regula específicamente para un espacio europeo una cuestión que es parte del ordenamiento de cada Estado miembro y es la posibilidad de un registro a nivel europeo de una marca, que puede optar a hacerlo mediante este sistema 100% europeísta y compatible con los derechos de marcas de los países miembros, con la diferencia que las marcas registradas en la Oficina de Armonización del Mercado Interior, protege a nivel europeo y en el otro caso, solo en el país en cuestión donde se solicite este derecho. Es también un ámbito de cooperación mencionado el que no hayan sentencias contradictorias por derechos de protección europeos y nacionales.

En el ámbito de la aplicación es el Reglamento nº 2869/95 de la Comisión de 13 de diciembre de 1.995 relativo a las tasas que se han de abonar a la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, diseños y modelos) y el Reglamento nº 2868/95 de la Comisión, determinan el procedimiento a seguir para las

¹⁵² Web oficial: <https://oami.europa.eu> (Oficina de Armonización del Mercado Interior).



inscripciones así como el proceso de pago y diversos supuestos que puedan surgir en el mismo. Así mismo, los procedimientos más excepcionales relativos a los recursos, supuestos contenciosos, han sido tratados por un reglamento aparte, concretamente el Reglamento n° 216/96 de la Comisión de 5 de febrero de 1996, por el que se establece el reglamento de procedimiento de las salas de recurso de la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, diseños y modelos).

En lo relativo a los dibujos y modelos a nivel europeo, es la Directiva 98/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 1998 sobre la protección jurídica de los dibujos y modelos, la que los regula, armonizando las distintas legislaciones en aquellos aspectos básicos que más importancia tienen en el mercado también interior, tal y como sucede a nivel europeo con el derecho de marcas. Se trata de una fórmula por la cual se permite que pervivan las legislaciones sobre esta materia de los Estado miembros con la de la Unión Europea, teniendo ambas competencias distintas que solo confluyen hacia una misma finalidad de protección y no intentando sobreponerse o colisionar en ningún momento; al igual que también rige el Reglamento 6/2002 del Consejo de 12 de diciembre de 2001 sobre los dibujos y modelos comunitarios.

El carácter de singularidad y la publicidad del modelo o dibujo son características básicas que deben de estar en el bien objeto de protección, no entrando dentro de la aplicación del derecho, la apariencia que venga solo de su función técnica.

3.5.3. Blanqueo de capitales

Es la prevención del sistema financiero frente a unos fines ilícitos, que intentan propiciar una apariencia ventajosa, persiguiendo entrar de nuevo en el lícito comercio y así poder tener disponible todas las ventajas que ofrece el comercio legal.



Muy reciente es la Directiva 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se deroga la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión.

Esta directiva surge con motivo de combatir el terrorismo, actual fuente de suministros, que ya no está en los víveres y agua, sino solamente en el uso del mercado.

Cuando se habla de servicio financiero, se está haciendo referencia, al sistema de flujo de capital que sirve a los actores de la economía, para participar en la economía activamente con sus ventajas. Siendo una cuestión importante el hecho de que cada Estado se regule de la forma que considere oportuna, en cuanto a la licitud de unos comercios frente a otros, sí es cierto que el libre comercio y en este caso el de la Unión Europea, puede establecer límites al mismo en base a intereses superiores, que siempre son de interés general; específicamente, aquellos recogidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Además del auspiciado interés general, como Estados democráticos y en su representación, la Unión Europea, velan porque la procedencia de los capitales tampoco venga de la realización de delitos¹⁵³; que aquellos que lo son en los países miembros. Así mismo a los Bancos, como uno de los grandes reguladores monetarios, se les exonera de toda responsabilidad por la ayuda que pudieran haber prestado en el blanqueo de capitales, si informan a las autoridades

¹⁵³ Panizo González, Gabriel-Ángel y Martín López de los Mozos, Ángel-Mario.- *Blanqueo de fondos de origen ilegal*.- Madrid, Dirección General de la Policía, p. 247, 1991.



competentes sobre las irregularidades encontradas. Los Bancos no podrán revelar la transferencia de información que a las autoridades hicieran, respecto a las operaciones de una persona física o jurídica investigada.

Discutido ha sido el tratamiento del Derecho Penal en el ámbito comunitario, cuando ha sido necesario su tratamiento para distintas cuestiones. Concretamente la Sentencia C-176/03 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), estableció que la utilización del derecho penal para los objetivos de la Unión Europea, debía de establecerse siempre bajo dos principios, el de necesidad del Derecho Penal para hacer eficaz una política comunitaria concreta y la coherencia por el respeto que debe de profesar esta legislación al dispositivo penal de la Unión Europea.

La Unión Europea establece en sus Directivas mecanismos de cooperación con el GAFI, el Grupo de Acción Financiera Internacional sobre el Blanqueo de Capitales.

Otra transposición de la Directiva Europea en la regulación de la plataforma de las unidades de inteligencia financiera de la UE, plataforma de las UIF, un grupo informal donde están representados los Estados y creado para fomentar la utilización de medios seguros en el intercambio de información; en particular sobre la red informática descentralizada UIF.net. Esta red permite el intercambio inicial de información entre las UID relacionado con el blanqueo de capitales y financiación. La Unión Europea, establece unos mecanismos de determinación de terceros países como de alto riesgo, en cuanto a las deficiencias observadas en los relativo a la tipificación del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, medidas de control impuestas y requisitos como lo son el de controlar las operaciones sospechosas y conservación documental.



El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el volumen total de fondos blanqueados se encuentra entre el 2 y el 5% del producto interior bruto mundial.

La Directiva 2010/78/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por la que se modifican las Directivas en relación con las facultades de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados). En esta directiva se amplían las competencias de estos órganos, asumiéndolos cada Estado como órganos supervisores dentro de los propios Estados.

Estos cambios vinieron a raíz de la crisis financiera, donde surgió esta necesidad. Entendiendo las graves deficiencias del sistema financiero actual, se propuso la creación de un Sistema Europeo de Supervisores Financieros (SESF), integrado por tres Autoridades Europeas de Supervisión (las AES), uno para cada uno de los sectores financieros. En el nuevo marco de supervisión, se estableció que el SESF podrá exigir a las autoridades nacionales su cooperación con las AES.

A pesar de que medidas como las de la última Directiva, han sido muy populistas, donde se han hecho limitaciones del pago en efectivo para determinadas operaciones, donde incluso determinadas a profesiones liberales, se les vino a imponer la obligación de controlar estas nuevas ilegalidades. Como se decía, también los países miembros pueden trasponer incluso intensificar las exigencias en estas materias. En España con la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, España establece una limitación, de carácter general, a los pagos en efectivo correspondientes a operaciones a partir de 2.500 euros.



También se excluye de esta limitación, los pagos efectuados cuando ninguno de los intervinientes actúe en calidad de empresario o profesional; se excluyen también los pagos o ingresos realizados en entidades de crédito.

Como es evidente y a pesar de que también sería un fraude de ley, se establece la imposibilidad de instar a fraccionamientos que pretendan eludir la aplicación de esta ley, yéndonos siempre a la naturaleza real del propio negocio y en todo caso, a la cuantía total y real de la operación.

3.5.4. Seguridad vial y en el transporte: Aéreo, Marítimo, Terrestre y de Mercancías Peligrosas

En el transporte terrestre siendo una competencia de los Estados, las medidas europeas se refieren al estado técnico de los vehículos, el transporte de mercancías peligrosas y la seguridad de las infraestructuras viales; todas ellas, competencias que tienen que ver con el comercio, art 91 del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo 71 TCE).

Los accidentes tienen como objetivo de la Comisión para los años 2.010-2.020, una reducción media del 7% anual, que supondría minimizar en más de un 50% los accidentes en 10 años; contando además con el punto negativo que comporta el hecho de que el aumento sostenido de la población, tiende a generar un tráfico más controvertido y de más incidentes, por el estrés y complicaciones técnicas que ello comporta.

Dentro de la inspección técnica de vehículos, se encuentran regulados aquellos relacionados con el transporte, como vehículos industriales o de transporte de viajeros, fomentando las últimas regulaciones al respecto, en la minimización de las cargas administrativas para el sector del transporte.



Actualmente está vigente la Directiva 2014/45/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014, relativa a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y de sus remolques, y por la que se deroga la Directiva 2009/40/CE que estaba hasta entonces en vigor regulando esta materia.

Con esta Directiva se ha pretendido homogeneizar todas las normas relativas a la inspección técnica de vehículos en los Estados miembros, estableciéndose por ejemplo el mismo requisito de plazo para la primera inspección y las consecutivas.

Relativo a los nuevos vehículos eléctricos de escasa importancia, la Directiva 2002/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de marzo de 2002, sobre la homologación de los vehículos de motor de dos o tres ruedas y por la que se deroga la Directiva 92/61/CEE del Consejo, establece como requisitos para la no aplicación de esta normativa, por ejemplo y como novedades de nuestro tiempo que para las bicicletas eléctricas no superen los 25 km/h y su potencia nominal no sea superior a los 0,25 kilovatios.

Como regla general no se aceptan las homologaciones aisladas y en todo caso podrá el Estado miembro que así lo quiera, homologar concretamente pero siempre respetando los requisitos técnicos que establecen las Directivas de la Unión Europea y no a las propias de la nación en cuestión.

Existen además otras categorías en las que entran los nuevos vehículos objeto de invención, debido en parte a los avances que se están haciendo en torno a las baterías y motores eléctricos. Es el ejemplo de los monociclos, los segway, patinetes eléctricos, etc., que pueden considerarse como vehículos de ocio o en ocasiones como aquellos que no superan los 6 km/h y también quedan fuera de la aplicación de las Directivas.



Cuestión distinta es la de aquellos vehículos mecánicos que usan la propia fuerza humana para su propulsión, catalogados como vehículos para ser conducidos por peatones. Esta posible incongruencia terminológica entre vehículo y peatón, dos supuestos antagónicos por nuestra regulación, se tienen en cuenta para dar respuesta a la existencia de vehículos como los patines o patinetas, que no suponen una gran diferenciación con respecto al peatón, pero que sí deben de tener una pequeña regulación, aconsejada por la pacífica convivencia que debe de reinar entre los viandantes y los que utilizan estos medios de transporte.

Por supuesto, a los pequeños vehículos, en muchos casos se les ha querido excluir de la regulación de un vehículo propiamente dicho, por las exageradas consecuencias que ello podría tener; no parece lógico obligar a circular a las patinetas por la carretera y obligarles a respetar todas las normas de circulación, pues con ello podría haber tanto una exposición de peligro desmedida por parte de los 'peatones con vehículos' y un tráfico lento e incómodo, para el resto de usuarios de las carreteras.

También se han producido otros avances por la mejora de la técnica que veníamos adelantando, donde aquí los cada vez más mejorados sistemas programados, han hecho posible el salto a toda la ciudadanía de vehículos aéreos no tripulados. Aquí también deberemos hacer una diferenciación entre aquéllos que por estar en el ámbito del ocio no deben entrar dentro de la regulación del espacio aéreo en todos sus estrictos términos, como aquéllos otros que por su trascendencia pública, han debido ser regulados con más profundidad y en base a su especificidad, para acomodar los requisitos con las posibles consecuencias que en seguridad del tráfico aéreo pueda haber.

Volviendo al tráfico rodado, la Directiva 2003/20/CE ya dispuso la obligatoriedad del uso de los cinturones de seguridad en vehículos de menos de 3.000 kg, que recordamos es el límite existente para la conducción de vehículos con el permiso



B, y para transportes como los autocares su obligatoriedad en aquellos en los que estén instalados. También las Directivas 92/6/CEE y 2002/85/CE, obligó a la instalación de sistemas limitativos de la velocidad en vehículos de transporte de mercancías de entre 3,5 y 12 toneladas y transporte de vehículos de más de 8 pasajeros.

No siendo obligatorio para la mayoría de vehículos la instalación de espejos retrovisores, complementarios para la reducción de ángulos muertos, sí que con la implantación de la Directiva 2007/38/CE se dispuso su instalación.

La Directiva 2008/68/CE es actualmente la reguladora de la actividad del tráfico de mercancías peligrosas. A pesar de establecer en esta Directiva normas comunes a todos los Estados miembros, sí que dado que las condiciones climatológicas difieren muchos entre unos países y otros, se da la posibilidad por ejemplo, de que en países donde haya temperaturas inferiores a 20 grados centígrados, se puedan establecer en ellos, medidas más estrictas en cuanto a las exigencias de seguridad que deban tener en su territorio. Así mismo para vehículos de fabricación anterior que no cumplan los niveles de seguridad exigidos en las nuevas normativas, también serán los Estados los encargados de establecer los límites a este tipo de vehículos, pudiéndolos en todo caso dotar de autorizaciones especiales.

Objeto de gran actualidad es también los sistemas de conducción inteligentes, potenciados por multitud de empresas en todo el mundo y en especial por las estadounidenses Google y Tesla. La Directiva 2010/40/UE, de 7 de julio de 2010, por la que se establece el marco para la implantación de los sistemas de transporte inteligentes en el sector del transporte por carretera y para las interfaces con otros modos de transporte; regula los STI, sistemas de transportes inteligentes, en el transporte por carretera. Esto es un hecho que poco a poco, verá su aplicación en el ámbito primero comercial y luego de nuestras calles.



Un instrucción de la Dirección General de Tráfico española, nº 15/V-113, sobre la Autorización de pruebas o ensayos de investigación realizados con vehículos de conducción automatizada en vías abiertas al tráfico en general, de 13 de noviembre de 2015, regula ya la posibilidad de realizar pruebas a los fabricantes, con coches totalmente autónomos.

Aún en proceso de correcta articulación, está la Directiva 2011/82/UE, de 25 de octubre de 2011, relativa al intercambio transfronterizo de información sobre infracciones de tráfico en materia de seguridad vial, que creó un procedimiento de control de la información entre los países miembros, dentro de una red electrónica de intercambio de datos. Esta Directiva fue anulada por la Sentencia del Tribunal de Justicia por su Gran Sala, de 6 de mayo de 2014, relativa al asunto C-43/12.

Así mismo el artículo 67 TFUE, abre este capítulo estableciendo, en su apartado 2, que la Unión Europea “garantizará la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores” y, en su apartado 3, que “se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y de cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales”, por lo que no estando dentro de este ámbito la competencia que así mismo quería autoincluirse la Directiva 2011/82/UE, se procedió a su anulación de la mejor forma.

Hay que tener en cuenta que no cabe todo dentro de los Tratados de la Unión Europea, y a pesar de cada vez más profusa regulación, se debe de ser



escrupuloso con el ámbito competencial y más en los casos que como este de la Unión Europea, con cada asunción de una competencia, se deja sin ella a Estados soberanos.

Sí en el ámbito de la cooperación, existe el banco de datos CARE sobre los accidentes de circulación en carretera con daños físicos, que fue creado por la Decisión 93/704/CE del Consejo. Esta base de datos, tiene como fin aglutinar todos los datos nacionales sobre la fenomenología de la conducción, que en el caso de España, el más profuso es el anuario anual estadístico de la Dirección General de Tráfico. La muestra pública de los datos se realiza a través del Observatorio Europeo de la Seguridad Vial.

En la Unión Europea existe un Sistema de Gestión de Seguridad Aérea que tiene como finalidad que la tasa de accidentes aéreos siga disminuyendo. Dentro de este sistema la Agencia Europea de Seguridad Aérea tiene un papel fundamental junto con el aportado por las autoridades de navegación aérea de los distintos países. El Reglamento 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 20 de febrero de 2008, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia Europea de Seguridad Aérea, es el que crea esta Agencia.

Las funciones principales que desarrolla la Agencia, son las de emitir dictámenes sobre seguridad para la aviación civil, aplicar las materias técnicas ya reguladas, así como las de construcción y diseño, y como no, inspeccionar e investigar haciendo cumplir sus funciones en todo momento.

Estas normas comunes que se implementan llegan hasta las exigencias de determinados certificados a las aeronaves de navegabilidad, al personal, a los aeródromos, incluso que en todo caso se respete la protección ambiental exigida



en el ámbito de la Unión Europea en relación con los componentes utilizados y los productos.

En el mismo sistema se encuadra la labor de la Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2003, relativa a la notificación de sucesos en la aviación civil, por la cual la información sobre accidentes debe recopilarse, analizarse y guardarse en unas bases de datos comunes; con la expectativa de que el incremento sostenido del tráfico aéreo en el futuro no suponga un problema mayor en la seguridad. Además de esta labor documental, el Reglamento 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE, determina protocolos de actuación concretos desde un punto de vista direccional, donde todos los Estados se obligan a poner a un investigador en cada accidente que haya en su territorio, independiente de cualquier interés particular.

En los países miembros de la Unión Europea, se establecen en atención a las víctimas un plan de emergencia relativo a los accidentes de aviación civil; además los Estados deben de vigilar que las compañías aéreas establecidas en su territorio, tengan un plan de emergencia para asistir a las víctimas. El país encargado de su investigación es aquel donde tenga establecida la compañía su centro de actividad o en todo caso también se encargará de la investigación, el Estado que más nacionales tenga a bordo de la aeronave accidentada.

El Reglamento 889/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de mayo de 2002, modificó el Reglamento 2027/97 del Consejo sobre la responsabilidad de las compañías aéreas en caso de accidente, para acomodarlo a la Decisión 2001/539/CE del Consejo, de 5 de abril de 2001, sobre la celebración por la



Comunidad Europea del Convenio para la unificación de ciertas reglas para el transporte aéreo internacional.

Existe actualmente una armonización completa en cuanto a indemnizaciones por accidentes aéreos, que tienen coberturas para indemnizar en caso de fallecimiento o lesiones a las víctimas, pagos de anticipos para cubrir las necesidades inmediatas desde la identificación de la persona, pago por retraso de pasajeros y pago por pérdida, destrucción o deterioro de equipajes.

La Directiva 2014/90/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre equipos marinos, deroga la Directiva 96/98/CE del Consejo, que pretende instaurar equipos a bordo de buques con pabellón de cualquiera de los Estados miembros, que sean más seguros y menos contaminantes. Es también un punto relevante de esta directiva el hecho de que con ella se pretenda la interpretación uniforme de las normas internacionales de seguridad, lo que también permite una no perturbación del tráfico marítimo de mercancías. Ya en la Directiva 96/98/CE del Consejo, se obligaba a los Estados miembros que designaran a un organismo encargado de la evaluación de los equipos, garantizando su calidad y la expedición de los correspondientes certificados.

El Reglamento 530/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la introducción acelerada de normas en materia de doble casco o de diseño equivalente para petroleros de casco único, previene prohibiendo hacia o desde los puertos de la Unión Europea a aquellos petroleros que no tengan una estructura de doble casco y tan solo de casco único. Dentro de lo establecido con Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques de la Organización Marítima Internacional, y por ende dentro de la Unión Europea, se ha determinado que la fecha límite para la adecuación de los buques es el 2.015.



La Directiva 2009/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de mayo de 2009, sobre las reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje, aplicable a buques nuevos con más de doce pasajeros, a los cuales se le exigirá un reconocimiento inicial realizado por el país del abanderamiento y un reconocimiento anual. Esta directiva deroga y sustituye la Directiva 98/18/CE, reforzando la seguridad del transporte de pasajeros.

Una obligación de inspección de los Estado miembros, ha supuesto la instauración de inspectores cualificados para vigilar el cumplimiento normativo, pudiendo el Estado miembro inmovilizar el buque, inspeccionar con más profundidad o incluso denegar el acceso al puerto. Su regulación viene por la Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto. Una medida que está de actualidad, es la publicación por parte de la Comisión Europea en una web, de las compañías con grados de cumplimientos bajos o muy bajos.¹⁵⁴

En el marco jurídico desarrollado a nivel internacional por la OMI, los Estados miembros deben asegurarse de que sus administraciones se sometan, al menos cada 7 años, a una auditoría por parte de este organismo internacional, debiendo disponer de las información de los buques relativa a correcta identificación, inspecciones y conclusiones de las mismas, certificaciones e identificaciones de los órganos que las hicieron, así como el control del pabellón de los buques y el cambio que en él se produjera a lo largo de la vida útil del buque. El organismo que ayuda a la Comisión en todas estas tareas es el Comité de seguridad marítima y prevención de la contaminación por los buques (COSS), creado por el Reglamento 2099/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002.

¹⁵⁴ <https://portal.emsa.europa.eu/web/thetis/home>.



En cuanto a la responsabilidad de los propietarios de los buques en caso de accidentes, se dispone del Reglamento 392/2009 de Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009. Este reglamento viene a regular aquellos trasportes tanto nacionales como internacionales que se constituyan a más de millas del litoral, en buques con pabellón de algún Estado miembro con destino u origen en algún puerto de los países miembros de la Unión Europea. La cobertura es en cuanto a los daños personales o materiales que sufran los viajeros, incluyendo algunas especificidades como lo son los casos de naufragio o abordaje.

Un ejemplo singular de instrumento comunitario en materia de seguridad lo constituye el Reglamento nº 1214/2011 del Parlamento y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, que abordó el problema del transporte transfronterizo por carretera, de fondos en euros entre los Estados miembros de la zona-euro. En la elaboración de este texto tuvo una destacada intervención la delegación española, presidida por el Comisario de la Unidad Central de Seguridad Privada de la Policía Nacional, Esteban Gándara Trueba.¹⁵⁵ Este Reglamento versa sobre los trayectos, licencias, personal de seguridad y su armamento, equipamiento de los vehículos, y otras cuestiones que estaban necesitadas de regularse para permitir esta actividad tan esencial para el funcionamiento económico de los mercados, los servicios financieros y de los propios ciudadanos.

3.5.5. Protección Civil, conraincendios y seguridad nuclear

La Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil, crea un mecanismo con distintos niveles de seguridad; desde el Centro de Control e Información (CCI), un sistema común de comunicación e información (disponible

¹⁵⁵ Ya mencionado al tratar de su participación en la elaboración de la Ley 5/2014 de 4 de abril de Seguridad Privada.

las 24 horas), al Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia (CECIS) entre el Centro de Control e Información y los puntos de contacto de los Estados miembros, hasta la preparación específica para situaciones de emergencia, donde los equipos están preparados en 12 horas para actuar el cualquier situación.

Este mecanismo sustituye al establecido por la Decisión 2001/792/CE, Euratom, estando actualmente presente en 27 Estados de la Unión Europea y 3 externos: Islandia, Liechtenstein y Noruega.

Por la Decisión 2007/162/CE, Euratom del Consejo, de 5 de marzo de 2007, se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil y sustituye a la Decisión 1999/847/CE del Consejo.

El Reglamento 2152/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, sobre el seguimiento de los bosques y de las interacciones medioambientales en la Comunidad (Forest Focus), se trata de una acción comunitaria en materia de bosques, regulando entre otras materias la prevención de incendios, sus causas y efectos abarcando su estudio. A pesar de que en la práctica los sistemas de información suponen uno de los elementos más importantes en la acción contra los incendios, a nivel comunitario, aún se está probando un modelo que funcione y ofrezca mejoras a aquello que tienen los Estados miembros en el ámbito nacional.

El programa LIFE+ financia proyectos en materia medioambiental, dentro del Reglamento 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007.

El fundamento de los acuerdos relativos a la energía nuclear fue Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Tratado Euratom),



que surgió de la escasez de energía de los años cincuenta de fuentes convencionales y de las necesidades grandes fuentes de financiación, que supuso la unión de varios Estados para poder ponerla en marcha.

En este contexto, se articularon una gran profusión de normas relativas a la protección de las radiaciones, la Directiva 96/29/Euratom del Consejo, de 13 de mayo de 1996, estableció las normas básicas para la protección, tanto de los trabajadores como de las poblaciones que se encuentran alrededor.

Hay que decir que Alemania firmó el compromiso de eliminar el uso de la energía nuclear para antes 2020¹⁵⁶, además de que en el territorio belga se han cerrado temporalmente dos centrales nucleares. A pesar de las nuevas tendencias y estando la decisión de la eliminación en todos los países, se han aumentado la políticas de mejora de la seguridad de la energía nuclear, así como la mejora de la eliminación de los residuos.

La Directiva 2006/117/Euratom del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, regula la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado. También la Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, es relativa a la gestión del combustible nuclear gastado y de los residuos radiactivos.

El Control de la seguridad de los residuos nucleares se regula en el Reglamento (Euratom) 302/2005 de la Comisión y la seguridad de las instalaciones nucleares se presenta en la Directiva del Consejo sobre seguridad nuclear, 2009/71/Euratom.

Ya en el ámbito de la investigación nuclear, existe un programa, el llamado 'Programa Euratom', que para el periodo 2014-2018 consta con una financiación de 1.608 millones de euros, y se encarga concretamente de tratar los temas de

¹⁵⁶ http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.7.5.html



la fisión, la fusión, la protección contra las radiaciones y algunas acciones directas del CCI, Centro Común de Investigación.



IV. ADENDA: "NOVIEMBRE 2015"

La presente tesis doctoral, por necesidades de la normativa académica, ha debido ser presentada con anterioridad al 30 de noviembre de 2015. Sin embargo, bajo esta precisa rúbrica, "Noviembre de 2015" he decidido incluir esta adenda, porque no se puede abordar científicamente el objeto de esta investigación sin recoger unos hechos, que presumo de trascendental importancia en el concepto de Europa y su seguridad, como son los acontecimientos vividos inicialmente en París y después extendidos a otras zonas, que no sólo tienen importancia por sí mismos, sino por ser el culmen de lo iniciado el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y de lo que los españoles hemos sufrido tan directamente como el 11 de marzo de 2004.

Si se me permite la expresión, noviembre de 2015 ha sido una nueva manifestación en términos rotundos y de altísima peligrosidad global de la figura del adversario en la seguridad en Europa.

Los atentados cometidos por la denominada "Yihad"¹⁵⁷ llevada a cabo por la organización terrorista DAESH, han tenido la virtud de conmocionar las instituciones y los poderes públicos de la Unión Europea para responder y prevenir con medidas hasta ahora sin precedentes. Incluso puede haber quien simplifique la cuestión, e incluso inconscientemente, se caiga en identificar el Islam como lo contrario de la seguridad en Europa. Ello justifica que nos detengamos en aclarar aunque sea básicamente, el conglomerado de ideas y tendencias que se agrupan bajo esa rúbrica, y que pueden llegar desde la

¹⁵⁷ Para seguir de cerca el terrorismo organizado de origen islamista (que no islámico), recomendamos los documentos del Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil, dirigido por el Prof. José María Blanco; y los trabajos del Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI) de la Universidad de Granada (www.seguridadinternacional.es), de cuyas fuentes hemos extractado esta información de alcance.



espiritualidad más profunda e intelectual, hasta el puro y simple asesinato criminal.

La organización criminal DAESH (más literalmente DAIS, acrónimo de "Dawla al Islamiya fi al Iraq wa al Sham"), nace de la fusión el 9 de abril de 2013 entre la Jubat al Nusra (Frente para la victoria) de Siria y el autodenominado (que no admitido como término definitorio) "estado islámico de Irak", (que ni es Estado, ni practica el Islam auténtico) bajo el llamado Califato de Abu Bakr Al Bagdadi antes Ibrahim Al Badri. Este estudio parcial, ha dado lugar a esta Adenda, que por razones de tiempo podrá ser desarrollada en la defensa de la Tesis si así lo juzga el Tribunal.

Yihad significa literalmente "esfuerzo", afán que todo buen musulmán debe tener para vencer las pasiones interiores y las tentaciones del mundo.

El yihad tradicionalmente contempla cuatro vías:

- Por el corazón (lucha espiritual)
- Por la lengua (predicación)
- Por las manos (obrando conforme a lo estipulado en el Corán)
- Por la espada (haciendo uso de la violencia)

¿Quién es el "adversario" de la seguridad de los países europeos u occidentales, miembros o no de la Unión Europea o la OTAN?

Para definirlo, siguiendo a Gracia Montes¹⁵⁸, es necesario hacer una aclaración terminológica que evite confusiones, valoraciones injustas, e incluso magnificaciones no justificadas.

- Musulmanes son personas creyentes del Islam.

¹⁵⁸ Seguimos en este tema el artículo de Gracia Montes, Sergio.- "Una aproximación al islam: Vocabulario de términos islámicos".- Madrid, Revista Seguritecna, septiembre 2015



- Islamistas son grupos que deslegitiman a los poderes establecidos en sus respectivos países y proponen un modelo político y social basado en los principios del islam primero, en el periodo de Mahoma.
- Yihadista es el creyente, que en nombre del islam, cree necesario la lucha armada porque se siente amenazado,
- Terrorista es aquel, creyente o no, que no valora las vidas de las personas y que por la defensa de una causa, lícita o ilícita, cree necesario matar.
- Mercenario que es el que no tiene creencia de ningún tipo y simplemente mata por dinero.

Los chiitas, derivado del árabe "chíat-u-Alí", "partidario" (de Alí) consideran a éste (Abu I-Hasan Ali Ibn Abi Tálib, primo y yerno de Mahoma y cuarto Califa), como el primer Imán y su líder espiritual y doctrinal, y los imanes son descendientes de los hijos de Alí y jefes supremos de la comunidad chií. Dentro del chiísmo, existen los Hoyatoleslam y los Ayatolás, que son las máximas autoridades religiosas. Los chiítas también tienen varias escuelas jurídico-teológicas como son la Zaidí o la Yafarí.

Los sunitas por su parte sí que reconocen a Alí como el cuarto califa, pero no le otorgan ninguna condición divina especial como hacen los chiíes. Con la muerte de Alí, el poder del califato creció de forma exponencial. Los Omeyas fueron los creadores de Al-Andalus (711-1492). El nombre de sunita proviene de la Sunna, que significa "código de conducta", y consiste en los preceptos que todo musulmán debe seguir en el día a día basados en la vida del profeta. Para los sunitas los ulemas (teólogos y eruditos) son los encargados de interpretar el Corán y la sharía, pero no poseen el mismo rango político ni religioso que para los chiitas.



Aunque buscarle fundamentos doctrinales (y menos teológicos) a los grupos terroristas es un trabajo estéril, podemos decir que estos grupos vienen siendo encuadrados en lo que se llama el salafismo qutbista, tendencia ultrapurista dentro de las alas más extremistas del Islam sunita (el fundamentalismo Hanbalí) que por ello practica la llamada salafiya yihadiya. Las otras tres escuelas sunníes (Malikí, Hanafí, y Shafií) pueden considerarse más flexibles.

Algunos de estos grupos salafistas están operativos en España, no directamente como elementos radicales violentos, pero sí como concepciones más extremistas que pueden ser "puertas de entrada" como son, usando los nombres de estos grupos en árabe o como se les conoce en el Magreb,

- La Yama'a At-Tabligh Al-Da'wa (جماعة التبليغ والدعوة)
- Hizb Ut Tahrir (الحزب التحرير)
- Hermanos Musulmanes (الاخوان المسلمين)
- Justicia y Espiritualidad (الحرية)

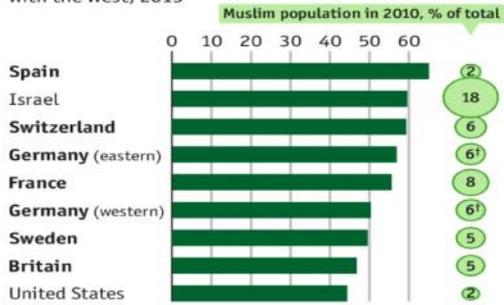
Para visualizar la incidencia del Islam en Europa, podemos analizar este cuadro¹⁵⁹

¹⁵⁹ www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/01/daily-chart-2

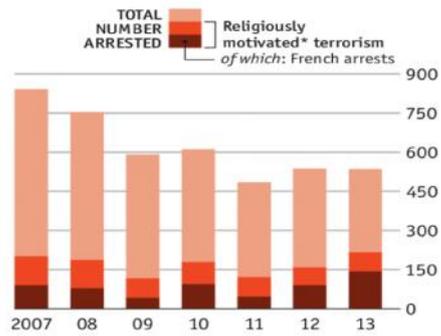
Islam in Europe

Perception of Islam

% of respondents who think that Islam is not compatible with the West, 2013



Terrorism arrests in Europe



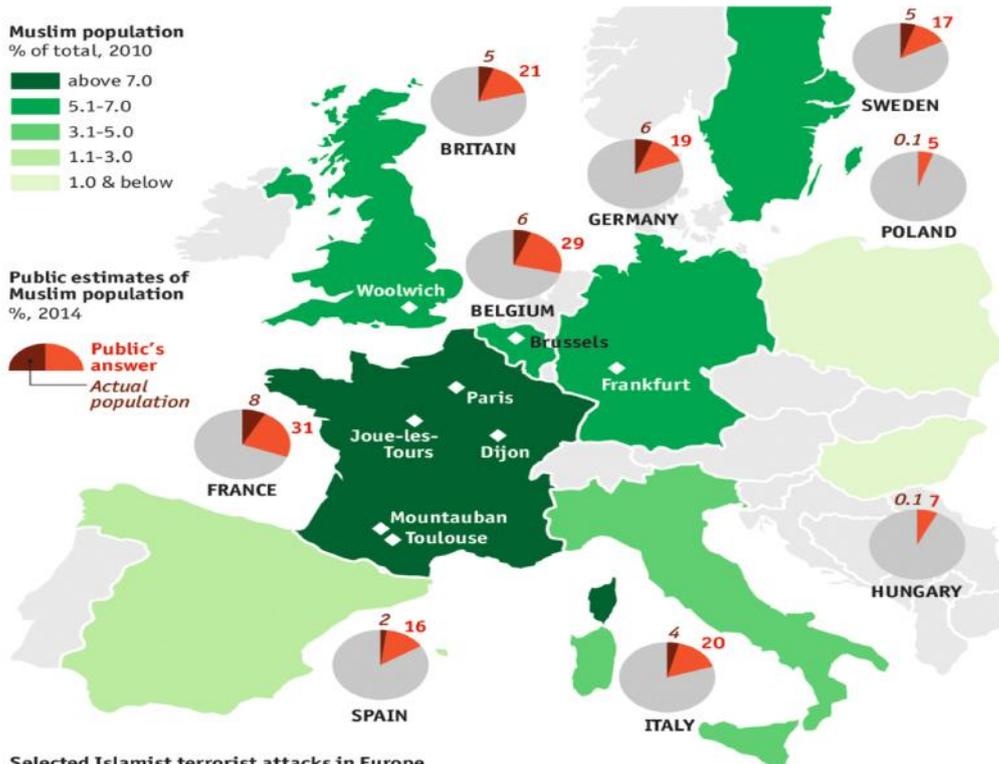
Muslim population

% of total, 2010



Public estimates of Muslim population

%, 2014



Selected Islamist terrorist attacks in Europe

Date	Location	Dead	Injured	Attack on
Mar 2nd 2011	Frankfurt, Germany	2	2	Military
Mar 11th 2012	Toulouse and Mountauban, France	7	5	Military and civilians
May 22nd 2013	Woolwich, Britain	1	0	Military
May 25th 2013	Paris, France	0	1	Police
May 24th 2014	Brussels, Belgium	4	0	Civilians
Dec 20th 2014	Joue-les-Tours, France	0	3	Police
Dec 22nd 2014	Dijon, France	0	11	Civilians
Jan 7th 2015	Paris, France	12	11	Civilians and police

Sources: Bertelsmann Stiftung; Pew Research; Europol; Ipsos; press reports; *The Economist*

*Defined as Islamist before 2010 †All Germany

Economist.com/graphicdetail



El cuadro esquemático de creencias y valores diseñado por BERNARD sería:¹⁶⁰

	Yihadistas	Tradicionalistas	Modernistas	Secularistas
Democracia	Credo erróneo: la soberanía y el derecho a legislar pertenecen sólo a Dios	Hay espacio en el Islam para los instrumentos democráticos en la interpretación de la vida de la comunidad y en ciertos sectores de la vida pública.	El Islam contiene conceptos democráticos que deben ponerse en primera línea.	La democracia es fundamental; el Islam debe y puede adaptarse a ella y a la separación entre religión y política
Derechos Humanos y libertades individuales	Conceptos erróneos y decadentes que conducen a la corrupción. La imposición total de la sharía crea una sociedad justa y buena.	El Islam, si se vive adecuadamente, proporciona un entorno óptimo para las personas. Igualdad y libertad son conceptos erróneos, el islam proporciona a cada uno lo que se merece.	El Islam contiene los conceptos básicos de derechos humanos y libertades individuales.	El Islam puede guiar la vida y los comportamientos privados de quienes libremente se adhieren a él. En la vida política y social los derechos humanos son universales.
Estado Islámico	El estado islámico debe ser global y supranacional. Debe guiar toda la conducta individual y social. Cualquier asunto que no esté específicamente regulado deberá consultarse con una autoridad religiosa.	Un estado islámico es lo mejor porque permite que la gente desarrolle completamente su vida religiosa. La siguiente mejor opción es vivir inmerso en una comunidad islámica y comportarse como indiquen los ancianos, la familia y los líderes	La intención originaria del islam no era construir un estado sino ser un código y una filosofía que guiara en la vida cotidiana. El individuo tiene a última responsabilidad sobre su comportamiento y decisiones.	El Islam es una religión y en cuanto tal, es un asunto privado; el estado tiene obligación de permitirlo pero los musulmanes tienen obligación de obedecer las leyes civiles y de adaptarse a los tiempos en que viven.

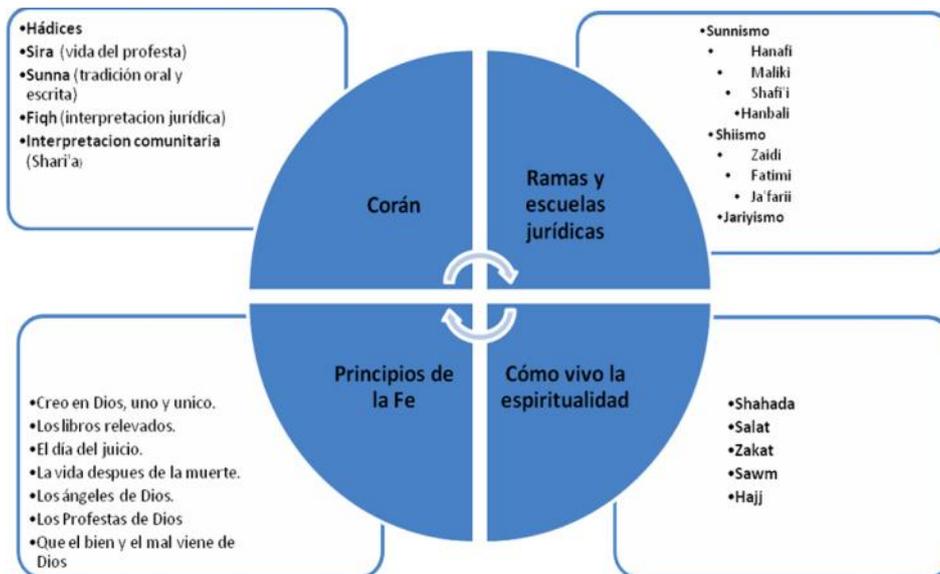
¹⁶⁰ Bernard, Cheryl.- "Civil democratic Islam, Resources and Strategies".- RAND, National Security Research Division, 2003. Publicado también en la revista Seguritecna, citado en el artículo de Sergio Gracia, graduado en la misma Facultad donde se elabora esta Tesis.



		religiosos.		
Yihad	Existen diferentes niveles de yihad pero la lucha armada por el establecimiento de un orden universal islámico es responsabilidad de cualquiera que sea físicamente capaz, bien a través de la guerra convencional o de terrorismo e insurgencia.	La yihad es fundamentalmente la lucha para la mejora espiritual pero conlleva la guerra por el islam cuando es necesario y apropiado.	La yihad es un término simbólico que hace referencia al desarrollo espiritual personal	La definición de yihad depende de cada persona la yihad supone la lucha por la mejora espiritual, para algunos grupos también significa lucha armada y terrorismo.
Fuentes	El Corán, la Sunna, los líderes carismáticos, los autores radicales, con cada detalle subordinado a la creación de una sociedad islámica rigurosamente piadosa.	El Corán, la Sunna, las tradiciones y costumbres locales y la opinión de los mulás locales.	El Corán, la sunna, la filosofía histórica y contemporánea, las leyes y códigos éticos modernos, en un esfuerzo de comprender el espíritu esencial del Islam en el contexto de los tiempos modernos.	El Corán, la Sunna, la filosofía islámica, la ciencia, las interpretaciones académicas, y los líderes carismáticos.

Desglose de las ramas de las escuelas jurídicas:





No vamos a narrar los hechos, que por actuales, son de todos recordados, pero sí (siguiendo uno de los análisis del CAP citado como fuente)¹⁶¹ destacar sus características básicas:

- Ataques simultáneos o sucesivos, incluso como mera fuga, (como sucedió tanto en los atentados de enero en París, en Copenhague el 15 de febrero de 2015, en Toulouse entre el 11 y el 22 de marzo de 2012). Sin duda, este tipo de ataques amplifican el terror social (principal objetivo del terrorismo, y centran el foco mediático durante días).
- La selección de "objetivos blandos", definidos en seguridad como lugares, instalaciones o personas con bajo nivel de protección ni capacidad de reacción, estadios, cafeterías, salas de espectáculo, centros de conferencias, centros judíos, supermercados, etc.
- La elección de objetivos mediáticos que consigan impacto social.
- La vinculación de muchos de los actores con entornos urbanos marginales (Molenbeek en Bruselas, El Príncipe en Ceuta, los *banlieues* en París) demuestra la importancia del fenómeno autóctono, ya que los últimos atentados en Europa son con intervención de nacionales europeos

A mi juicio, y reproduzco lo expuesto en otra parte de esta tesis para que esta adenda tenga un sentido coherente, la respuesta dada por la presidencia de la

¹⁶¹ Blanco, José María.- "Análisis del CAP Guardia Civil".

República Francesa merece una importante reflexión en cuanto a la terminología empleada y a los conceptos que subyacen tras ella. Se pasa de un concepto de "terrorismo" al concepto de "guerra"; sustituir "organización criminal" por "ejército enemigo"; del concepto de "asesinato suicida" por "inmolación"; y del concepto de "seguridad interior" al de "defensa nacional", incluso "defensa mediante acciones militares bélicas en el exterior", en "territorio enemigo". Es un salto cualitativo que, meses antes de noviembre de 2015, sería difícil de imaginar, como ya he expuesto antes.

Esto conecta con un aspecto, para mí no menor, que es el léxico para denominar al auténtico adversario que amenaza la seguridad de los Estados estudiados en esta tesis y los demás de su entorno europeo, el "estado Islámico", y su "ejército". Ni es un "estado" sino una organización criminal internacional, aunque sea numeroso o domine algún territorio; ni es "islámico" porque el auténtico Corán pugna con sus actuaciones; ni menos aún se le puede llamar "ejército" a quienes carecen de todo tipo de valores, de profesionalidad, o de servicio público, elementos esenciales a la organización militar.

Los Ministros de Defensa de los 28, se reunieron en Bruselas el 17 de noviembre, aceptando por unanimidad activar el artículo sobre defensa colectiva europea, por primera vez en la historia. Este artículo (42-7 del Tratado de la Unión Europea) establece que *"si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros tendrán la obligación de prestarle ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas... sin perjuicio específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. (...) los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que... seguirá siendo, para los Estados miembros que forman parte de la*



misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta".

El 20 de noviembre se reunió el Consejo Europeo, de Ministros de Justicia e Interior, que consideró que estos atentados atacaron los valores europeos de libertad, democracia, derechos humanos y legalidad. Se insta la aplicación de la declaración sobre la lucha antiterrorista de fecha 12 de febrero pasado, y en particular medidas como el registro de pasajeros, la revisión de la normativa sobre armas de fuego, los controles en las fronteras exteriores de la UE, mayor cooperación interestatal en materia de información, colaboración judicial, vigilancia de la financiación de los grupos criminales, e incluso crear un Fondo económico para afrontar estas medidas.

El 25 de noviembre se celebra en Estrasburgo el Pleno ordinario del Parlamento Europeo, que fue informado de las conclusiones de las reuniones ministeriales, abogando en una resolución no vinculante por el intercambio de información de sospechosos entre los Estados miembros, mejora de los controles Schengen, prevención del radicalismo, refuerzo del diálogo intercultural, obstáculos a la propagación del extremismo violento en las redes sociales y en las prisiones, etc.

No cabe desconocer que en el ámbito interno de los Estados afectados, se considera por sus actuales gobernantes que son imprescindibles medidas excepcionales, e incluso reformas constitucionales, acciones que quizás son difíciles de calibrar en este momento, pero que deberán ser objeto de estudio e investigación científica, jurídica, sociológica o de politólogos, para que haya una conciencia social crítica que evite excesos innecesarios y contraproducentes.



V. CONCLUSIONES

A modo de reflexión sobre lo estudiado es mi criterio que podríamos elaborar las siguientes conclusiones.

PRIMERA. El concepto-valor de seguridad es cada vez más integral. Las sociedades de nuestro entorno a la hora de organizar su protección frente a riesgos naturales, sociales (entendidos como los asociados al desarrollo social o económico), o antisociales (como la delincuencia), cada vez tienen en cuenta conceptos más plurales pero también más interrelacionados entre sí, de manera que sólo se puede conseguir un bienestar si todos los riesgos en los que el ser humano y su colectividad son vulnerables están debidamente protegidos; por eso, y lo podemos ver especialmente en el estudio sobre el derecho de la seguridad en España, cada vez el ámbito de la seguridad está más ampliado. Sería comparable a un barco que no quiere tener agujeros en ninguna parte de su casco, porque sea cual sea la zona en la que tuviese una vía de agua, eso le haría naufragar. Es decir sea cual sea la parte de la seguridad que nos falle (desde la seguridad de la información a la seguridad alimentaria) nos haría correr riesgos o sufrir pérdidas humanas o materiales importantes.

SEGUNDA. Se sigue observando la preocupación por detalles de la seguridad ciudadana u orden público porque inciden sobre derechos especialmente sensibles y por tanto el debate entre libertad y seguridad, (valores que deben ser completamente armónicos) sigue estando plenamente en vigor para que se consiga un equilibrio y nunca prime la libertad individualista absoluta sobre los derechos de los demás y tampoco se imponga un falso concepto de seguridad que sacrifique las libertades individuales.

TERCERA. En el caso de los modelos policiales se observa en los países estudiados y también en España una búsqueda de la integralidad en la



protección a través de la coordinación necesaria entre los cuerpos de seguridad pública, e incluso de una mejor definición de sus funciones que parece un objetivo todavía no conseguido en casi ningún país y por tanto una materia deseable y notablemente mejorable.

CUARTA. A nivel comparativo observamos varios factores comunes en los cuerpos policiales de los Estados estudiados:

- Todos estos países mantienen varios cuerpos de policía.
- Todos tienen cuerpos de policía local diferenciados de los estatales, regionales o federales y con funciones de menor intensidad en cuanto a la seguridad y mayor dedicación al servicio a la comunidad y la vialidad.
- Casi todos mantienen la dualidad entre cuerpos de naturaleza civil y cuerpos de tradición u organización militar.
- Las policías de estos Estados cada vez tienen más proyección exterior participando en misiones internacionales y de cooperación formativa y promoción de la capacitación en las policías de Estados menos desarrollados incluso fuera del ámbito europeo.
- También se observa un incremento más que notable en la cooperación internacional policial, tradicionalmente representada por la Organización Internacional de Policía Criminal, OIPC, más conocida como Interpol que ahora se ha visto mucho más reforzada por la aparición de Europol y también por las relaciones bilaterales entre países, singularmente los limítrofes en materia de fronteras.



- En todos los Estados estudiados se observa, aunque de una forma desigual, un general incremento de los servicios de seguridad privada en algunos de ellos más vinculados a las fuerzas y cuerpos de seguridad como colaboradores y en otros como meros servicios comerciales de naturaleza empresarial pero en todos sujetos al control más o menos estricto de las administraciones. Se consideran una necesidad derivada de nuevos fenómenos sociales o económicos (nuevas empresas, nuevos riesgos de origen privado) y no necesariamente como manifestación de inseguridad subjetiva u objetiva. Considero estéril el debate sobre armonización de los servicios de seguridad privada porque cada uno de ellos en su respectivo país está vinculado a su concepto de poder público de seguridad, y por tanto el nivel de coparticipación en la seguridad pública es muy diferente. Aún así considero un modelo a seguir de equilibrio y ponderación la Ley de Seguridad Privada 5/2014 de 4 de abril española donde, sin renunciar a un estricto control del Estado, se consigue el máximo aprovechamiento en beneficio del interés general de la actividad del personal y los servicios de seguridad privada convirtiéndolas en fuente de información, cobertura y apoyo en pro de la seguridad ciudadana.

- Se comienza a desarrollar el concepto de "inteligencia para la seguridad", tanto a nivel internacional, intercuerpos, e incluso con "comunidades de inteligencia" con el sector privado.

QUINTA. - En el ámbito nacional español es necesaria una redefinición de las competencias de los distintos cuerpos a los diferentes niveles territoriales de manera que queden más claras distintas competencias evitando solapamientos y actualizando la normativa dimanante de 1986. Pero una tarea tan delicada debe abordarse desde el respeto a la experiencia y evitando innovaciones que no estuvieran debidamente justificadas, teniendo en cuenta que unos recursos



humanos tan importantes no pueden cambiar su cultura policial "de la noche a la mañana" olvidando su formación y experiencia. La forma en que se llevó a cabo la integración de cuerpos y la regulación de otros nuevos en 1986 fue realmente modélica (singularmente la del Cuerpo Nacional de Policía, por más que existiesen desajustes), y ese espíritu debería respetarse. También habría que racionalizar donde son necesarias las policías de Comunidades Autónomas, y si procede, replanificarlas contando con las Policías Locales.

SIXTA. A nivel de la Unión Europea por el contrario no parece necesario plantear una homogeneización en los cuerpos policiales, dado que el origen y tradición de los mismos está relacionado con la cultura social y comunitaria e incluso la estructura constitucional o administrativa de los diferentes Estados y sus respectivas entidades territoriales menores, con lo cual no sería imprescindible una comparación. Sin embargo, en mi criterio se ha pasado, en una notable evolución, de la Europa "de las libertades" (comercio, libre circulación de personas, capitales, servicios, supresión de fronteras, etc.) a la Europa "de las seguridades"; en lo cual ha influido la escalada de violencia terrorista a partir del atentado del 11 de marzo de 2004 en España seguidos de los de Londres en 2005, París enero pasado, y de los eventos que desafortunadamente estamos viviendo en noviembre de 2015. Esta sensibilidad sobre la seguridad, está actuando decisivamente como un factor muy intenso de integración europea. También se ha observado el cambio el paradigma de amenaza. La seguridad en la Unión Europea se diseñó en base a conceptos clásicos, como delincuencia organizada y terrorismo, drogas, el blanqueo de capitales, contrabando, etc. Sin embargo observamos como a raíz de los brutales ataques de terroristas de noviembre del 2015 (fecha de entrega de esta tesis), como parte de la escalada que se inició en los atentados de septiembre de 2001, se está cambiando la terminología y el lenguaje, lo que a mi juicio propicia asimilaciones incluso poco deseables, sin que esto suponga en absoluto una crítica respecto del modo en que los Estados están organizando su reacción



defensiva respecto de un ataque irracional y fanático que no respeta los valores más esenciales de la humanidad.

SEPTIMA. Hemos observado detenidamente el cambio de terminología: se pasa del concepto de "terrorismo internacional" al concepto de "guerra"; del concepto de "organización criminal" al concepto de "ejército enemigo" y del concepto de "seguridad interior" al concepto de "defensa militar"; incluso podríamos estar hablando de defensa nacional mediante acciones y tareas bélicas en el exterior. Este uso de esta terminología es el que ha llevado a la República Francesa a pedir apoyo a sus socios de la Unión Europea invocando de forma sin precedentes el artículo 42.7 del tratado, análogo al artículo 5 del tratado de la OTAN. No olvidemos que este artículo 5 fue el que amparó a Estados Unidos de América después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 para que la Alianza Atlántica interviniera en Afganistán como sede de los terroristas. A mi juicio este salto cualitativo meses antes de noviembre 2015 hubiera sido muy difícil de imaginar ya que en mi opinión puede desnaturalizar el alcance del propio artículo 32.7 citado.

Como nota final creo que la situación del factor seguridad tanto en la Unión Europea como en los Estados estudiados es notablemente positiva, caracterizada por reformas recientes de adecuación a la realidad cambiante, y por la búsqueda del concepto de la seguridad integral de los ciudadanos a través de las sinergias entre cuerpos públicos y servicios privados regulados por la Ley.



VI. BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

ABC.- "Google alerta del peligro que supondría aplicar el «derecho al olvido» a nivel mundial".- Madrid, Europa Press, 30 de julio de 2015.

AGENCIA DE PROTECCIÓN DE DATOS.- "El TJUE declara inválida la Decisión de la Comisión que declara el nivel adecuado de protección del Puerto Seguro".- Madrid, Nota de Prensa, 6 de octubre de 2015.

AGIRREAZKUENAGA, I.- "Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español".- Madrid, Revista de Administración Pública nº 118, enero 1989.

AGRA, C., QUINTAS, J. y FONSECA, E.- "De la seguridad democrática a la democracia de seguridad: El caso portugués".- Barcelona, Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 11, diciembre 2002.

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç.- *Derecho de la seguridad pública y privada*.- Pamplona, Thomson, 2007.

ÁLVAREZ SOBREDO, Manuel.- "Estructura, análisis y tendencias de la criminalidad en la Unión Europea".- Madrid, Revista Ciencia Policial, nº 62, marzo 2002.

ARISTÓTELES.- *Política*.- Libros en Red, edición 2004.

ÁRNAIZ SERRANO, Amaya.- *Cooperación judicial penal en Europa*.- Dykinson, 2013.

BARCELONA LLOP, Javier.- *El Régimen Jurídico de la Policía de Seguridad*.- HAEE/IVAP, 1988.

BERNARD, Cheryl.- *Civil democratic Islam, Resources and Strategies*.- RAND, National Security Research Division 2003.

BUQUET, Caroline.- "La falsificación de marcas".- Lyon, Revista Internacional de Policía Criminal, INTERPOL, mayo-junio 1993.

CANO CAMPOS, Tomás.- "Régimen de las sanciones administrativas en la Ley de Tráfico y Seguridad vial".- Cuadernos de la Guardia Civil, nº XXI, 2004.



CARBONELL PORRAS, Eloísa.- *Régimen jurídico-administrativo del transporte interurbano por carretera*.- Madrid, Servicio de Publicaciones de la UCM y de la UCO, 1993.

CASINO RUBIO, Miguel.- “La denominada seguridad privada, ¿es verdaderamente privada?”.- Barcelona, Conferencia en de 19 julio de 2005, Revista Catalana de seguridad pública, nº 16, 2006.

CASINO RUBIO, Miguel.- *Seguridad Pública y Constitución*.- Madrid, Tecnos, 2015.

CCOO.- “Evolución de los Convenios de Seguridad Privada”.- Álava, Comunicación de CCOO, Sección Sindical Prosegur, 14 de marzo de 2011.

CNP.- “Policía en Portugal”.- Revista Policía, págs. 33-34, diciembre de 1988.

COMISIÓN EUROPEA.- “Agenda Europea de Seguridad: preguntas y respuestas”.- Estrasburgo, 2015.

CONFEDERATION OF EUROPEAN SECURITY SERVICES.- “Anuarios estadísticos de 2.011”.- COESS, Publicación en web oficial, 2011.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.- “Diario de Sesiones del Congreso”.- Madrid, nº 308, 30 de septiembre 2015.

CONSEJO EUROPEO.- “Antecedentes de la ampliación de Schengen”.- Bruselas, MEMO/07/618, 2007.

CONSEJO EUROPEO.- “Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020)”.- Recomendaciones, DOUE (2012/C 402/01), 2012.

CONSEJO EUROPEO.- “Una Europa segura en un mundo mejor, Estrategia Europea de Seguridad”.- Bruselas, 2003.

CUETO MORENO, C.- “La orden europea de protección. Su transposición en el proyecto de Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea”.- Revista de Derecho Constitucional Europe, año 11, núm. 21., enero-junio 2014, págs. 221-260.

CURBET, Jaume.- “Políticas de seguridad y prevención en Europa durante los años noventa”.- Revista Catalana de Seguretat Pública, nº 11, diciembre 2002.

CHATEAU, Céline.- “La política de inmigración”.- Parlamento Europeo, Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2015.



DELAMARE, Nicolás.- *Traité de la Police*.- París, Biblioteca Nacional de Francia, 1705-1734.

DEL MORAL TORRES, Anselmo.- "Planteamiento de un Modelo Europeo de Inteligencia Criminal".- Madrid, Cuadernos de la Guardia Civil, nº XLI, año 2010.

DÍAZ-PINTADO MORALEDA, P.- "El sector de la Seguridad Privada juega un papel muy importante en materia de seguridad".- Madrid, Revista Aproser, febrero de 2002.

DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, Belén.- "La Justicia Europea rechaza el Recurso del Excomisario Dalli contra Barroso".- Madrid, Noticia de El País, 12 de mayo de 2015.

DUQUE QUICIOS, José.- "Modelo de Seguridad Alemán".- Cuadernos de la Guardia Civil, número XXXVII, 2008.

DUQUE QUICIOS, José.- "Policía Federal de Fronteras alemana".- Revista Guardia Civil, noviembre 2011.

EUROSTAT.- "Estadística sobre Tendencias criminales y de justicia".- Eurostat, Publicación en web oficial, 2010.

FORONDA, Valentín de.- *Cartas sobre la Policía. Carta V, seguridad de las personas y de los bienes*.- Madrid, Imprenta de Cano, 1801.

GARRIDO FALLA, F.- "Los medios de la policía y la teoría de las sanciones administrativas".- Revista de administración pública, número 28, 1959.

GENEVA SMALL ARMS SURVEY.- *Small Arms Survey 2011*.- Suiza, Cambridge, 2011.

GLEIZAL, Jean Jacques.- *La Problemática Policial en Francia. Policía y Seguridad: Análisis Jurídico Público*.- Oñati, HAEE-IVAP, 1990.

GOMEZ MONTOYA, Rafael.- *Diccionario terminológico para la seguridad privada*.- Madrid, Ed. Tecnos, 2014.

GÖTZ, Volkmar.- *La Policía en los Lander alemanes*.- Oñate, IVAP, p. 189, 1990.

GRACIA MONTES, Sergio.- "Una aproximación al islam: Vocabulario de términos islámicos".- Madrid, Revista Seguritecna, septiembre 2015



GRANDE MARLASKA-GÓMEZ, F.- "La obtención de fuentes de pruebas en la Unión Europea y su validez en el proceso penal español".- Iustel, Revista General de Derecho Europeo nº 24, 2011.

HEBBERECHT, Patrick.- "Políticas de seguridad y prevención en Europa durante los años noventa".- Revista Catalana de Seguretat Pública, núm. 11, diciembre 2002.

HOFMEYER, Rainer.- "La Función de la Unidad Operativa Europea de Jefes de Policía".- Madrid, Revista de Ciencia Policial, nº 60, diciembre 2001.

ISÓCRATES.- *Discursos. Obra completa. Intr., trad. y notas de J. M. Guzmán Hermida. Rev.: M. López Salvá.*- Madrid, Editorial Gredos, 1979.

IZQUIERDO CARRASCO, Manuel.- *La seguridad de los productos industriales. Régimen jurídico administrativo y protección de los consumidores.*- Madrid, Marcial Pons, Ed. 2000.

- *La seguridad privada a debate: algunas cuestiones jurídicas esenciales.*- Madrid, Análisis del IUISI, UNED, Nº 17, 2005.

- *La seguridad privada: régimen jurídico-administrativo.*- Valladolid, Lex Nova, 2005.

JAR COUSELO, Gonzalo.- *Modelos comparados de Policía.*- Madrid, Dykinson, 2000.

LA VOZ DE GALICIA.- "Francia invoca el artículo 42.7 de la Unión Europea para implicar a los países europeos en los ataques a Estado Islámico".- Agencias, 2015.

LALONDE, Mark.- *Regulación por el Estado de los servicios de seguridad privada civil y contribución de esos servicios a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad.*- Viena, Serie de manuales de justicia penal, UNODC, 2013.

LAZUÉN ALCÓN, Piedad.- *Cuerpos de Policía y Seguridad Ciudadana en España.*- Madrid, Ministerio del Interior, 1999.

LE CLÉRE, Marcel.- *La Police.*- Paris, PUF, 3ª edición, 1986.

LUENGO ALFONSO, Luis.- "Cooperación Policial en la Unión Europea".- Madrid, Revista Ciencia Policial, nº 52, enero 2000.

MAESE SECO, L.- *La seguridad integral europea.*- Valladolid, Dir. Ortega Álvarez, Editorial Lex Nova, 2005.



MAYER, Otto.- *Derecho administrativo alemán*.- Buenos Aires, Editorial del Palma, 1949.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.- “Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas”.- Madrid, enero de 2015.

MINISTERIO DE JUSTICIA, Gabinete de Comunicación.- “Justicia da los primeros pasos para la constitución del Registro Central de Delincuentes Sexuales”.- Madrid, Nota de Prensa, 16 de julio de 2015.

MINISTERIO DEL INTERIOR.- "Anuario Estadístico 2014".- Madrid, 2014.

MINISTERIO DEL INTERIOR.- *Seguridad Privada*.- Madrid 2001.

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR.- *Les services de police en Belgique*.- Bélgica, Rapport au ministre de l'Interieur, INBEL, 1988.

MORA RODRÍGUEZ, F.- "Una aproximación al estudio de la Protección Civil como política pública", Revista de documentación - Ministerio del Interior, nº. 9, mayo-agosto 1995, p. 33-62.

MORALES VILLANUEVA, Antonio.- *El modelo policial español*.- Madrid, Seminario Policía y Sociedad, Dirección General de la Policía, 1989.

MUÑOZ USANO, MARTOS Y APARICIO.- *Legislación de seguridad privada*.- Sevilla, Ed. MAD, 1996.

MUÑOZ USANO, BORREDÁ, GARCÍA y TÉLLEZ.- *Compilación Jurídica de Seguridad Privada*.- Madrid, Ed. Borrmar, 2012.

MUÑOZ USANO, Francisco.- *Visión integral de la seguridad interior en los países de la unión europea como necesidad derivada de sus procesos de liberalización*.- Madrid, Revista Seguritecna, cuatro entregas, 1994.

- *Normativa de seguridad privada: aspectos positivos y negativos*.- Madrid, Fundación Policía Española, 2009.

NEBRERA, M.- *Intimidación y seguridad*.- Barcelona, Ed. ADSI-ISEGS, 2001.

NEVILLE, Darren.- “La cooperación policial.- Parlamento Europeo”.- Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2015.



NEVILLE, Darren.- “La gestión de las fronteras exteriores”.- Parlamento Europeo, Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2015.

NOVAK, Petr.- “Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam”.- Parlamento Europeo, Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2015.

OLAF.- “Balance de tres años de actividad”.- Bruselas, Oficina Europea de Lucha contra el fraude, IP/03/505, 7 de abril de 2003.

OLMO FERNÁNDEZ, Ignacio, (Comisario C.N.P.).- "Policía y Seguridad: haciendo frente a las nuevas amenazas globales".- Cartagena, junio 2015.

ONU.- “Los servicios de seguridad privada civil: su papel, supervisión y contribución a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad”.- Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, Resolución 18/2.

PANIZO GONZÁLEZ, Gabriel-Ángel.- *Blanqueo de fondos de origen ilegal*.- Madrid, Dirección General de la Policía, 1991.

PÉREZ NAVARRETE, José.- "El Intercambio de Información como Instrumento esencial de la Cooperación Policial en el Marco de la Unión Europea".- Madrid, Cuaderno de la Guardia Civil, nº XL, año 2009.

PÉREZ VAQUERO, Joaquín.- *La coordinación de las policías*.- Madrid, Colex, 2003.

POWELL, Jim.- *John Locke: Natural Rights to Life, Liberty, and Property*.- Irvington, New York, The Freemann, The Foundation for Economic Education, 1996.

PRIMO JURADO, Juan José.- *Historia de la Policía*, conferencia impartida en la Diputación Provincial de Córdoba en el CXCII aniversario de su creación.

REINO DE ESPAÑA.- “Iniciativa del Reino de España relativa a la creación de una red de puntos de contacto de autoridades nacionales competentes en materia de seguridad privada”.- Madrid, Derecho de la Unión Europea, (2002/C 42/09), 2002.

RICO SÁNCHEZ, Alberto.- “El Sistema Policial Portugués: La Guardia Nacional Republicana (GNR)”.- Cuadernos de la Guardia Civil, Revista de Seguridad Pública, número XXXVI, 2007.

RICO, J.M.- *Policía y Sociedad Democrática*.- Madrid, Alianza Editorial, 1984.

RIDAURA MARTÍNEZ, M^a Josefa.- *Seguridad privada y derechos fundamentales, La nueva Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada*.- Tirant, 2015.



ROLDÁN BARBERO, H.- "La Seguridad Privada en la Prevención del Delito", Revista la Ley, nº. 5241, pag. 1, 2001.

ROUSSEAU, J.J.- *Du Contrat social; ou, principes du droit politique*.- Amsterdam, Marc Michel Rey, 1762.

RUBIO PARDO, M.- *Inmigración irregular y crimen organizado en España, Instituto Universitario de Investigación sobre seguridad interior*.- Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, 2004.

SANCHEZ MANZANO, J.J.- *Seguridad Privada, apuntes y reflexiones*.- Madrid, Ed. Dilex, 2001.

SECRETARÍA GENERAL DEL CONSEJO.- "Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad".- Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2010.

SENAT, Francia.- "Encore des problemes techniques pour Schengen".- Agence France Presse Europolitique, nº 101, 15-XII-1.993.

SERVERA MUNTANER, J.L.- *Ética Policial*.- Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 1999.

SIMANCAS CARRIÓN, M.- *La ciudad y la Seguridad de sus habitantes*.- Madrid, Fundación de la Policía Española, 2001.

SMITH, Adam.- *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones («La riqueza de las naciones»)*.- 1776.

SOLANA, Javier.- *La Estrategia Española de Seguridad (EES). Una responsabilidad de todos*.- Barcelona, CIDOB, junio de 2011.

STORBECK, J.- *Seguridad Pública y Policía en el comienzo del Siglo XXI*.- Madrid, Fundación de la Policía Española, 2000.

SY, Sarah.- "La política de asilo".- Parlamento Europeo, Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2015.

SY, Sarah.- "Un espacio de libertad, seguridad y justicia".- Parlamento Europeo, Fichas técnicas sobre la Unión Europea, 2015.

VERÓN BUSTILLO, E.j.- *Protección del patrimonio histórico en la UE*.- Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, 2014.



VIGARA GARCIA, José.- *Ciudadanos observados: el precio de la seguridad.*- Madrid, Ed. Cultiva, 2011.

VILLAGÓNEZ CEBRIÁN, Alfonso.- *Las fuerzas y cuerpos de seguridad: del orden público a la seguridad ciudadana.*- Ara Solis, 1997.

VOLKMAR GÖTZ.- *La Policía de los Länders Alemanes: Funciones y Competencias.*- Oñate, Comp. IVAP, 1990.

WICKHAM PALMER, Robin.- *Servicios de seguridad privada civil: su papel, supervisión y contribución a la prevención del delito y la seguridad de la comunidad.*- Viena, UNODC, 2011.

XIMÉNEZ DE SANDOVAL, Crispín.- *Las instituciones de seguridad pública en España y sus dominios de ultramar.*- Madrid, Imprenta Rivadeneyra, 1858.

ZANOBINI, Guido.- *Corso di deretto amministrativo.*- Milán, Giufre, 1957.

ZARAGOZA AGUADO, J.A.- *La cooperación judicial internacional en materia penal en el ámbito de la Unión Europea: Especial referencia a la materia de las drogas.*- San Sebastián, Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, nº 15, 2001.

ZUBIETA, S. y otros.- *Monográfico Revista Harlax.*- Erandio, nº 52, 2006.

OTRAS FUENTES:

www.accredia.it

(web oficial: Agencia Nacional de Acreditación en Italia)

www.agpd.es

(web oficial: Agencia de Protección de Datos)

www.aproser.org

(web oficial: La Asociación Profesional de Compañías Privadas de Servicios de Seguridad)

www.aquapol-police.com

(web oficial: Asociación Internacional de Autoridades Marítimas)

www.belt.es

(web oficial: Portal de Profesionales de la Seguridad)

www.carabinieri.it

(web oficial: Carabinieri)



www.ec.europa.eu
(web oficial: Comisión Europea)

www.ejustice.just.fgov.be
(Base de datos de legislación de Bélgica)

www.ema.europa.eu
(web oficial: Agencia Europea de Medicamentos)

www.eur-lex.europa.eu
(web oficial: Diario Oficial de la Unión Europea)

www.eurogendfor.org
(web oficial: La Fuerza de Gendarmería Europea)

www.europa.eu
(web oficial: Unión Europea)

www.europarl.europa.eu
(web oficial: Parlamento Europeo)

www.fiep.org
(web oficial: Asociación de gendarmerías europeas y mediterráneas y las fuerzas policiales con estatuto militar)

www.gdf.gov.it
(web oficial: Guarda di Finanza)

www.gnr.pt
(web oficial: Guarda Nacional Republicana)

www.oami.europa.eu
(web oficial: Oficina de Armonización del Mercado Interior)

www.pgdlisboa.pt
(web oficial: Procuradoria-General Distrital de Lisboa, PGDL)

www.policiajudiciaria.pt
(web oficial: Policía Judicial)

www.poliziadistato.it
(web oficial: Polizia di Stato)

www.poliziamunicipale.it



(web oficial: Polizia Municipale)

www.polizia-penitenziaria.it

(web oficial: Polizia Penitenziaria)

www.portal.emsa.europa.eu

(web oficial: Agencia Europea de Seguridad Marítima)

www.psp.pt

(web oficial: Polícia de Segurança Pública Portuguesa)

www.secure.edps.europa.eu

(web oficial: Supervisor Europeo de Protección de Datos)

www.sef.pt

(web oficial: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras)

