

SEGURIDAD Y CIUDADANÍA

Revista del Ministerio del Interior

1

Enero-Junio

2009



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DEL INTERIOR

Seguridad y Ciudadanía

Revista del Ministerio del Interior

1

Enero-Junio

2009

Seguridad y Ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior

Semestral

Las normas para la remisión y la publicación de originales se incluyen al final de la revista.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores.

Precios:

Edición en papel: 10 € (número suelto)

Edición electrónica: 7 € (CD-ROM, número suelto)

También disponible en la WEB (www.mir.es. Solo lectura). Edición gratuita

Catálogo General de Publicaciones Oficiales:

<http://www.060.es>

Edita:



© MINISTERIO DEL INTERIOR

ISSN: 1889-6316 (papel)	Depósito legal: BI 1690-2009 (papel)	NIPO: 126-09-043-6 (papel)
ISSN: 1889-6324 (CD-ROM)	Depósito legal: BI 1692-2009 (CD-ROM)	NIPO: 126-09-049-9 (CD-ROM)
ISSN: <i>en trámite</i> (en línea)		NIPO: 126-09-050-1 (en línea)

En esta publicación se ha utilizado papel reciclado libre de cloro, de acuerdo con los criterios medioambientales de contratación pública.

IMPRIME: Composiciones RALI, S.A. Particular de Costa, 8-10-7º. 48010 BILBAO

SEGURIDAD y CIUDADANÍA

Revista del Ministerio del Interior

CONSEJO DE DIRECCIÓN

*D. Antonio Camacho Vizcaíno,
Secretario de Estado de Seguridad*

*D. Justo Tomás Zambrana Pineda,
Subsecretario del Interior*

*Dña. María Ángeles González García,
Secretaria General Técnica*

CONSEJO EDITORIAL

PRESIDENTA

*Dña. María Ángeles González García,
Secretaria General Técnica*

DIRECTOR

*D. Enrique Cortés de Abajo,
Subdirector General de Estudios
y Relaciones Institucionales*

SECRETARIA

*Dña. María Rosa Martín de Vega,
Jefe de Área de Estudios, Documentación
y Publicaciones*

VICESECRETARÍA DE COORDINACIÓN

*Dña. Lourdes Madrigal Ibáñez,
Jefe de Servicio de Documentación*

VOCALES ASESORES

*D. Bartolomé Sagrera Moreno,
Consejero Técnico*

Vocales designados por las Direcciones
Generales del Departamento

ÍNDICE

Presentación

DÑA. MARÍA ÁNGELES GONZÁLEZ GARCÍA, Secretaria General Técnica . .	9
--	---

ARTÍCULOS Y COLABORACIONES

<i>Un sistema de seguridad para el siglo XXI</i> por D. ANTONIO CAMACHO VIZCAÍNO, Secretario de Estado de Seguridad	15
<i>Plan Estratégico 2009-2012</i> por D. FRANCISCO JAVIER VELÁZQUEZ LÓPEZ, Director General de la Policía y de la Guardia Civil.	31
<i>Situación actual y desafíos de futuro en la política penitenciaria española</i> por D ^a MERCEDES GALLIZO LLAMAS, Secretaria General de Institucio- nes Penitenciarias	51
<i>La Secretaría General Técnica: tradición y modernidad</i> por D ^a MARÍA ÁNGELES GONZÁLEZ GARCÍA, Secretaria General Técni- ca del Ministerio del Interior.	65
<i>La reforma del procedimiento sancionador en materia de Tráfico</i> por D. PERE NAVARRO OLIVELLA, Director General de Tráfico	77
<i>Las competencias de la Dirección General de Política Interior, garantía del ejercicio de los derechos y libertades</i> por D. ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE, Director General de Política Interior	85
<i>Los nuevos retos de la Protección Civil</i> por D ^a PILAR GALLEGO BERRUEZO, Directora General de Protección Civil y Emergencias.	119
<i>Planificación y coordinación de las políticas de infraestructuras y material de seguridad en el ámbito de la seguridad del Estado</i> por D. LUIS LUENGO ALFONSO, Director General de Infraestructuras y Material de Seguridad.	125

<i>Los fenómenos migratorios, un nuevo desafío para el Ministerio del Interior</i> por D. ARTURO AVELLO DÍEZ DEL CORRAL, Director General de Relaciones Internacionales y Extranjería	163
<i>Víctimas del terrorismo y derechos humanos</i> por D. JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ URIBES, Director General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo.	203

CONSULTAS E INFORMES

<i>Respuestas de la Secretaría General Técnica a consultas sobre seguridad ciudadana.</i>	219
<i>Respuestas de la Secretaría General Técnica a consultas sobre materia de inscripción registral de asociaciones.</i>	235

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

<i>Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos de los extranjeros</i> por D. ENRIQUE CORTÉS DE ABAJO.	249
--	-----

RECENSIONES Y SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

<i>El libro de la inmigración en España, de Xavier Rius Sant</i> por D. JOAQUÍN TAMARA ESPOT	261
<i>Selección bibliográfica del fondo documental de la Biblioteca Central y del Servicio de Documentación del Ministerio del Interior.</i>	265

PRESENTACIÓN

La revista *Seguridad y Ciudadanía* viene a seguir una tradición arraigada en este Departamento aunque interrumpida en diferentes ocasiones y por diversas razones. El Ministerio del Interior, anteriormente Ministerio de la Gobernación, efectivamente, siempre ha pretendido contar con una publicación que, en sus diferentes fases, sirviese para satisfacer las necesidades de información y documentación internas y ahora, también, de divulgación social sobre las cuestiones que afectan al ámbito competencial del Departamento.

Esta tradición se inicia ya en los años 60 del siglo pasado. El denominado *Boletín de Documentación*, cuya finalidad de utilización era casi exclusivamente interna, pretendía servir como cauce informativo de las novedades bibliográficas, noticias, actos y documentos de interés generados o adquiridos por el Departamento. Su objetivo expreso era el de servir para divulgar actividades y mejorar el conocimiento del personal de los servicios centrales y periféricos del Departamento, tratando, con ello, de colmar las lagunas informativas internas y complementar las necesidades de los diferentes órganos de la estructura departamental para el mejor ejercicio de sus funciones.

La utilidad del *Boletín de Documentación* como herramienta de trabajo práctica se puso de manifiesto especialmente a principios de los años 80 cuando se retomó su publicación debido, por una parte, al reclamo de los funcionarios y de no pocos estudiosos del ámbito académico y, por otra, por el asentamiento competencial y reordenación orgánica, operada tras la reestructuración departamental incluida en el Real Decreto 1558/1977, que confería a otros Ministerios competencias que antes caían bajo el Ministerio de Gobernación.

En 1992 la *Revista de Documentación* recogió el testigo del *Boletín*. A los objetivos iniciales de ofrecer un caudal importante de documentación e información sobre temas del Departamento y, al mismo tiempo, actuar como vehículo de difusión de directrices concretas para orientar la actuación de las

autoridades administrativas, se añadió un objetivo nuevo: configurarla como una publicación abierta, no circunscrita al ámbito meramente interno, sino al establecimiento de un cauce de diálogo y colaboración con la sociedad, a través de personas e instituciones relacionadas con alguno de los múltiples aspectos de la convivencia ciudadana.

La *Revista de Documentación*, en sus dos etapas, se consolidó como una publicación rica en contenidos, bien acogida en el ámbito académico y útil para los funcionarios. El devenir del tiempo y las nuevas formas y técnicas documentalistas obligaron, sin embargo, a replantear la continuidad de su aparición para poder encarar el futuro con mayor vigor asumiendo, asimismo, los aspectos más dinámicos de la seguridad ciudadana y sus nuevos componentes. Este es el momento, precisamente, en el que nos encontramos, tras dos años de reflexión sobre el diseño, el formato y los contenidos de la revista.

El primer cambio se produce en la propia denominación. La razón reside, precisamente, en salvar la idea de ser una publicación que refleje los aspectos competenciales del Departamento, ofreciendo un espacio de reflexión sobre aspectos jurídicos, sociológicos, políticos, etc. ..., relacionados con las atribuciones del Ministerio del Interior. Así, se ha entendido que la denominación de *Seguridad y Ciudadanía* posee la cualidad de reflejar mejor la imbricación de los aspectos de la seguridad que se vinculan a la condición misma de ciudadano y al ejercicio y protección de los derechos a ella anudados.

Por otra parte, las nuevas dimensiones de la Seguridad están fuertemente vinculadas con aspectos que rebasan estrictamente lo relacionado con el mantenimiento del orden y afectan de manera transversal al ejercicio de sus derechos por parte de los ciudadanos. En este sentido, sin perder las connotaciones tradicionales, la seguridad y los derechos de los ciudadanos alcanzan una dimensión comprensiva de aspectos relacionados con el ejercicio de las libertades públicas y la protección de derechos fundamentales como son, entre otros, el derecho de reunión, de asociación, de manifestación, el derecho al voto; con la nueva visión de la seguridad vial como aspecto ético, cívico y político más allá de sus implicaciones en el tráfico y el transporte; con la protección de la población frente a eventualidades naturales o sucesos repentinos que pongan en peligro la normalidad ciudadana; con la política penitenciaria como un elemento clave en el eje seguridad y ciudadanía y sus implicaciones sociológicas; en resumidas cuentas, la materialización de la seguridad como un sustrato necesario para el ejercicio libre de los derechos anudados a un componente dinámico de la sociedad: la ciudadanía.

Todos estos aspectos conforman la base del elenco competencial del Ministerio del Interior, al que de manera decidida se dedica este primer número de la Revista *Seguridad y Ciudadanía*. Cada una de las Unidades del Departamento, a través de sus máximos responsables, ha dedicado un tiempo a reflexionar sobre los aspectos más relevantes en el momento actual. Sus interesantes reflexiones aparecen en la sección denominada «Artículos y Colaboraciones». Es precisamente en este apartado donde se pretende combinar, desde una perspectiva multidisciplinar, el análisis de las diferentes facetas vinculadas al ejercicio de derechos por los ciudadanos con los componentes de la seguridad. En este sentido, se trata de contar con colaboraciones y artículos que provengan tanto del ámbito académico y que sirvan para generar valor añadido en el conocimiento interno, como de colaboraciones de los funcionarios y autoridades que son, a fin de cuentas, los que ostentan una visión más cercana a los problemas cotidianos, de manera que puedan contar con un espacio de reflexión compartida y de análisis pausado de los aspectos con los que tratan en su quehacer diario.

La Revista contará con otras importantes secciones. Por una parte, «Consultas e Informes» pretende ser un espacio que sirva para afinar, clarificar e ilustrar sobre aspectos prácticos relacionados con las normas que presiden y vertebran las actividades y funciones esenciales del Departamento. En este número se incluyen las consultas y respuestas realizadas por la Secretaría General Técnica en materia de *Seguridad Ciudadana* y del ejercicio del derecho de asociación. Por otra, la sección de «Legislación y Jurisprudencia» incluirá aquellas novedades normativas en derecho comparado que puedan ser de utilidad así como, notas o reflexiones acerca de la jurisprudencia reciente que afecte sustancialmente al ejercicio de las competencias del Ministerio del Interior.

Una última sección, «Recensiones y Selección bibliográfica», recogerá comentarios a publicaciones que traten materias competencia del Departamento, así como reseñas de las últimas publicaciones adquiridas por su Biblioteca Central que se consideren de especial interés. Con ello se pretende dar a conocer de manera temática los fondos bibliográficos del Ministerio, en línea con la política que desde hace unos años se está desarrollando para la mejora de sus infraestructuras del conocimiento y de la documentación, promoviendo un Centro de Documentación y una Biblioteca de referencia en determinados temas. A la faceta divulgativa, de guía de recursos y de generación de conocimiento está destinada esta sección.

Esta Revista quiere apostar por la calidad –en su contenido y en su presentación–, e incorporar los cambios tecnológicos, respetando –especialmente–

los compromisos medioambientales. Por ello, sin abandonar el papel para un tirada reducida de la publicación, se ha optado por dos ediciones electrónicas –una, en soporte CD-ROM; y otra, para la Web, de libre acceso–.

Se ha puesto gran ilusión y esfuerzo en esta nueva etapa. Pero la intención y la ilusión en el lanzamiento de este número no obsta para mantener abierto el espíritu crítico y constructivo y no solo admitir, sino, antes al contrario, agradecer de antemano las aportaciones de todos aquellos que con ese espíritu puedan ayudar a perfilar los aspectos que sean mejorables y a ir construyendo, entre todos, una publicación que se convierta en una referencia no sólo para los que desde responsabilidades públicas asumimos y conocemos la importancia de la *seguridad*, sino también para todos los especialistas, investigadores y ciudadanos en general que asuman que el valor de la *seguridad* está, en esencia, unido al concepto mismo de ciudadanía. Por nuestra parte no nos faltarán fuerzas en el empeño.

MARÍA ÁNGELES GONZÁLEZ GARCÍA
Secretaria General Técnica
Ministerio del Interior

**ARTÍCULOS
Y COLABORACIONES**

UN SISTEMA DE SEGURIDAD PARA EL SIGLO XXI

ANTONIO CAMACHO VIZCAÍNO

Secretario de Estado de Seguridad

1. SEGURIDAD SOSTENIBLE EN UN MUNDO GLOBAL. 2. DESAFÍOS Y RESPUESTAS: UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PARA ESPAÑA. 2.1. España, un país comparativamente seguro. 2.2. Los ejes del Plan Estratégico 2009-2012. 3. LIDERAZGO EN EL SIGLO XXI.

RESUMEN

La globalización ha modificado profundamente el escenario de la seguridad en el mundo. Los cambios imparables favorecen la aparición de nuevas oportunidades, pero también de nuevas amenazas y riesgos que ponen en peligro la seguridad de los ciudadanos y que crean miedo y temor y, por lo tanto, sensación de inseguridad, en nuestras sociedades. Esta nueva situación requiere un nuevo enfoque global, la seguridad sostenible, que afronte las causas de la inseguridad y no sólo sus efectos. España, un país seguro comparado con los países de su entorno inmediato, debe proseguir la modernización de su sistema de seguridad, impulsar la prevención y extender la protección de las personas. El Plan Estratégico 2009-2012 de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, enmarcado en una estrategia de seguridad integral, será un instrumento esencial para lograr dichos objetivos. A la vez, España debe trabajar en la construcción de una red global de seguridad que sirva para combatir las amenazas transnacionales, especialmente el terrorismo y el crimen organizado, y garantice la ampliación de los derechos y las libertades de las personas en cualquier parte del mundo.

ABSTRACT

Globalization has effected deep changes upon the world security stage. Unavoidable changes foster the upsurge of new opportunities, but also of new threats and risks which endanger the citizens' safety and entail alarm and fright and, hence, a feeling of lack of security among our societies. Such new situation requires a new

global approach, that of sustainable security, to face the causes entailing insecurity, and not only the effects thereof. In comparison with countries within its near vicinity, Spain is a safe country, but it must keep on enhancing its security system, fostering prevention and widening the scope of human beings protection. The 2009-2012 Strategic Schedule of the Law Enforcement State Corps and Bodies, set within a global security framework, will be a core instrument in order to achieve the aforementioned goals. Meanwhile, Spain is to work in establishing a global security network that could enable to counter international threats, especially those related to terrorism and organized crime, and that should guarantee that the implementation of the rights and freedoms of human beings be duly broadened and implemented, wherever in world.

Palabras clave: Seguridad, Globalización, Planificación.

Key words: Security, Globalization, Planning.

* * *

1. SEGURIDAD SOSTENIBLE EN UN MUNDO GLOBAL

La democracia debe protegerse de sus enemigos y, al mismo tiempo, garantizar la libertad y el progreso de sus ciudadanos. Dotar a los sistemas democráticos de los instrumentos necesarios para desarrollar esa doble función es la tarea esencial que debe desarrollar cualquier Gobierno. Dicho de otra manera: en las democracias avanzadas y consolidadas, las políticas de seguridad se han integrado en la columna vertebral de la acción de Gobierno.

La seguridad es un derecho básico para garantizar el progreso social y el desarrollo económico de nuestras sociedades y para asegurar la convivencia libre y pacífica de los ciudadanos. Garantizar la seguridad y, por lo tanto, el libre desarrollo de los derechos y libertades, es una tarea que corresponde liderar a los poderes públicos. Es así desde el nacimiento de la idea misma del Estado. Hobbes, Locke o Rousseau ya coinciden en el diseño de un Estado protector pensado como garante de la vida y las posesiones de los ciudadanos.

Esta idea inicial ha evolucionado a lo largo de los siglos y lo ha hecho de manera acelerada en las últimas décadas. El proceso de globalización al que hemos asistido después de la II Guerra Mundial ha creado un escenario dominado por el desarrollo tecnológico, que ha desembocado en la llamada sociedad del conocimiento y que ha cambiado los pilares sobre los que se asienta nuestra sociedad. Los cambios en las últimas décadas se han produ-

cido a una velocidad vertiginosa y han afectado a todos los ámbitos, provocando un importante impulso al progreso: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) –que mide los ingresos, el nivel cultural y la esperanza de vida– se ha incrementado un 50% desde 1950 en los países de la OCDE.

La sociedad del conocimiento ha abierto ante nosotros una nueva realidad que ofrece oportunidades apenas imaginables hace sólo unas décadas. A ello ha colaborado de manera decisiva la difuminación de las fronteras –tanto espaciales como temporales– que ha dado lugar a un mundo más interconectado y, por lo tanto, más interdependiente, en el que el flujo de bienes –y, también, de ideas– es constante e imparable. El desarrollo del capitalismo global y de una potente tecnología de la información nos sitúan en un escenario diferente, lleno de nuevas posibilidades que conviven con viejas desigualdades y plagado de nuevas amenazas a nuestra seguridad y, por lo tanto, a nuestra convivencia. En la sociedad global, nadie es ajeno a lo que sucede en cualquier punto del mundo, por muy alejado que este se encuentre.

En este escenario, la ciudadanía exige a los poderes públicos que garanticen los niveles de bienestar logrados tras siglos de combate por las libertades y el respeto a unos derechos mínimos reconocidos universalmente. En definitiva, la ciudadanía demanda con ahínco una defensa activa de los valores democráticos que aseguran nuestra convivencia y nuestro desarrollo puesto que, como ya expuso Maquiavelo, los valores son ineficaces sin armas que los respalden. En democracia, esas armas con las que contamos no son otras que las instituciones propias del Estado de Derecho.

Sin embargo, la globalización ha afectado de manera decisiva a la idea de Estado y, por lo tanto, al concepto mismo de seguridad. Hoy, el Estado-nación, especialmente en Europa, no puede garantizar a ojos de los ciudadanos los niveles de bienestar y seguridad de antaño. Es la consecuencia directa de esa sociedad mundial cada vez más abierta e interconectada. En un mundo global, como bien explica Zygmunt Bauman, es imposible garantizar la seguridad de un solo país o de un grupo de países por sus propios medios y prescindiendo de lo que ocurre en el resto del mundo. La inseguridad causa desasosiego en la población: los ciudadanos se sienten indefensos y vulnerables, sienten miedo, no se sienten seguros.

En el siglo XXI, el concepto de seguridad trasciende la tradicional seguridad ciudadana entendida como orden público. La sensación de inseguridad no la causan en exclusiva el terrorismo, los robos o los crímenes violentos. Los despidos masivos a causa de las deslocalizaciones, la precariedad laboral, la exigencia de una mayor movilidad en el trabajo, los recortes en los sistemas

de protección social, la falta de integración de los inmigrantes, o las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar también son fuentes de inseguridad y constituyen los rasgos esenciales de lo que el sociólogo alemán Ulrich Beck denominó «sociedad del riesgo».

Con estas premisas, es necesario desarrollar una nueva forma de entender la seguridad, más amplia y adaptada a la realidad de este comienzo de siglo, que bien podríamos definir como seguridad sostenible y que combina tres elementos básicos: la seguridad del Estado y de sus infraestructuras; la seguridad de las personas o seguridad humana, como la define Naciones Unidas, que incluye el derecho de cualquier ciudadano a vivir en un entorno seguro y a sentirse seguro; y la seguridad colectiva o global (geopolítica).

Por lo tanto, no caben conceptos restrictivos acerca de qué entendemos por seguridad o cuáles son los factores que crean inseguridad. La labor del Gobierno es poner en marcha una estrategia para hacer frente a los riesgos y amenazas, garantizar la construcción de espacios seguros en los que no quepan ni las actividades ilícitas ni la violencia y responder adecuadamente siempre que se produzca algún daño. A la vez, la estrategia de seguridad debe garantizar que los ciudadanos se sientan seguros para poder desarrollar sus proyectos de vida. El miedo, la percepción de inseguridad, es un factor que provoca sufrimiento y lastra el desarrollo individual y colectivo en cualquier sociedad. Amartya Sen definió el progreso como «el proceso de ampliación de las libertades humanas». Si la libertad se traduce como ausencia de coerción, no dominación y capacidad para actuar por cuenta propia, la seguridad que garantiza ese ejercicio de libertad es el único aval para seguir progresando.

Los ciudadanos son conscientes de que la seguridad absoluta no es posible. En cualquier sociedad –también en la global– siempre existirá un riesgo inherente y los ciudadanos son conscientes de ello. La tarea de los poderes públicos es minimizar todo lo posible ese riesgo estructural y desarrollar los instrumentos necesarios para, por un lado, prevenir situaciones que incrementen el nivel mínimo de riesgo aceptado por los ciudadanos y, por otro, combatir todas las amenazas que pudieran llegar a materializarse.

Para ser eficaces en la protección de los ciudadanos, cualquier estrategia de seguridad debe abordar no sólo los riesgos y amenazas inmediatas, sino también las causas subyacentes de la seguridad y la inseguridad. El ex primer ministro británico Tony Blair lo explicó de manera muy gráfica cuando acuñó el lema «implacables con la delincuencia e implacables con sus causas». En la sociedad global, todo afecta a todos. La inestabilidad regional, el cambio

climático, la pobreza y la desigualdad, los conflictos en torno a las fuentes de energía y las rutas comerciales, o los movimientos de población, se produzcan donde se produzcan, tienen consecuencias directas sobre la seguridad interior de nuestros países. Sólo enfrentando con determinación las causas, se puede hacer frente a los efectos.

La globalización ha centrifugado los centros de poder en el mundo y ha colocado en el escenario a actores no estatales que mantienen una gran capacidad de desestabilización e incluso de destrucción de nuestra forma de vida. De ellos, los más significativos son, sin duda, las redes terroristas y las organizaciones del crimen internacional. Ambas unen a su potencial destructivo una enorme capacidad para aprovecharse de los Estados fallidos y hacerse con el poder allí donde las instituciones son débiles y casi siempre corruptas. Nada contribuye más a esta situación que la injusticia y la pobreza, que causa infinitamente más víctimas que la violencia política.

Este análisis pone de manifiesto con claridad la interconexión entre las dimensiones nacional y exterior de la seguridad: los principales riesgos para la seguridad interior tienen una dimensión transnacional, no conocen fronteras. Por lo tanto, cualquier estrategia eficaz debe contar obligatoriamente con un planteamiento global, basado en la cooperación internacional tanto multilateral como bilateral.

Frente a problemas globales, sólo caben soluciones globales. Y las soluciones globales que se deben impulsar desde la Unión Europea pasan necesariamente por aplicar un punto de vista característicamente europeo: el impulso del diálogo, el consenso, la cooperación multilateral, la defensa de la democracia y los derechos humanos y el respeto escrupuloso de la legalidad internacional y la diplomacia preventiva en lugar de la guerra preventiva. Dicho de otra forma, debemos vincular inexorablemente las agendas en materia de seguridad y de extensión de derechos en el marco de la legalidad y las instituciones internacionales. Con ello, lograremos no sólo debilitar a quienes ponen en peligro nuestra seguridad, sino revertir las causas profundas en las que estos se apoyan para perpetrar sus actuaciones ilícitas.

Es imprescindible pues ampliar los horizontes con los que trabajamos en los países más desarrollados y mejorar las respuestas que damos a los problemas, tanto en el escenario global como en el local. Es imprescindible acabar con el miedo que atenaza a nuestras sociedades. El mundo occidental no puede convertirse en una sociedad aislada, una especie de fortaleza en la que sus habitantes viven atemorizados y obsesionados por el funcionamiento de sus sistemas fronterizos frente a las grandes amenazas para la seguridad.

2. DESAFÍOS Y RESPUESTAS: UNA ESTRATEGIA DE SEGURIDAD PARA ESPAÑA

A la hora de diseñar cualquier Estrategia Nacional de Seguridad, es necesario partir de un doble análisis: por un lado, determinar cuáles son los grandes desafíos a los que se enfrenta España en materia de seguridad y, por otro, fijar con claridad y objetividad cuáles son las fortalezas y debilidades con las que contamos para hacer frente a esas amenazas. A partir de este análisis, será posible trazar con mucha mayor precisión los objetivos y prioridades estratégicas en materia de seguridad y determinar los medios que son necesarios para llevarlos a cabo.

La respuesta a la primera cuestión –determinar los desafíos– se enmarca en el propio espacio geopolítico y social en el que se mueve España. Los grandes desafíos a los que nos enfrentamos son compartidos con la Unión Europea y, en cierto modo, con Estados Unidos: el terrorismo, el crimen organizado, los problemas derivados de la inmigración ilegal y la inseguridad ciudadana. Frente a ellos, contamos con un sistema de seguridad sólido y avanzado, pero que puede y debe mejorar a través de un constante proceso de modernización y adaptación y del perfeccionamiento de los mecanismos de cooperación y coordinación, tanto internos (entre las diferentes Administraciones; entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; entre estas y otros servicios del Estado, como los penitenciarios o los de inteligencia, y con los servicios de seguridad privada) como externos, a través de una cooperación internacional más intensa y sistemática.

Sin embargo, para garantizar que los ciudadanos vivan y se sientan seguros, el sistema de seguridad debe trascender la dimensión policial y completarse con unas sólidas políticas de cohesión social que garanticen el acceso más amplio posible a los beneficios del Estado de Bienestar, que permitan asimilar los importantes crecimientos demográficos a los que nos enfrentamos y que faciliten la integración de las minorías socioculturales que llegan a nuestro país. Las políticas de cohesión social tienen consecuencias directas en la calidad de vida de las personas y son el instrumento que más colabora a la prevención, que debe ser el criterio básico de actuación a la hora de diseñar las líneas generales de una política de seguridad sostenible.

2.1. ESPAÑA, UN PAÍS COMPARATIVAMENTE SEGURO

En el caso de España, tanto el sistema policial como el sistema de cohesión social presentan un elevado nivel de calidad que posibilitan que sea uno

de los países con mejores índices de seguridad de la Unión Europea, tanto en el aspecto objetivo como en el subjetivo. La distinción es relevante, puesto que, como ya se ha analizado anteriormente, nada contribuye más a la inseguridad de los ciudadanos que la sensación de inseguridad. De ahí la importancia que tiene que la percepción de los ciudadanos acerca de su seguridad se corresponda con los niveles de seguridad efectivos de los que disfrutan.

Desde el punto de vista subjetivo, los indicadores del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre los principales problemas de España señalan que la percepción que tienen los ciudadanos acerca de su nivel de seguridad es muy positiva: apenas un 2,5% de los españoles citan la «inseguridad ciudadana» como un problema que les afecta personalmente y sólo un 1,4% cita espontáneamente la inseguridad como un problema para España. Resultados similares a estos arrojan otros estudios internacionales, como, por ejemplo, el último financiado por la Comisión Europea sobre la situación de la seguridad en los Estados Miembros y que sitúa a España como el país con la tasa más baja de victimización de todos los estudiados.

La percepción que tienen los ciudadanos coincide básicamente con la realidad objetiva, que indica que España posee una de las tasas de criminalidad más bajas de la Unión Europea. Las 47,5 infracciones penales por cada mil habitantes registradas en España en 2007 se encuentran casi 25 puntos por debajo de la media europea (71,3) e incluso más alejadas aún de las cifras que presentan países como Suecia (119,4) o Reino Unido (101,6). En 2008, se mantiene la tendencia a la baja de las tasas de criminalidad desde el máximo histórico registrado en 2002 (52,1).

En cuanto a la tasa de criminalidad violenta –los delitos contra la vida, la integridad y la libertad de las personas–, España también se encuentra por debajo de los niveles de los países de nuestro entorno: 2,6 delitos de este tipo en 2007 frente a 10,8 en Suecia, 9,6 en Bélgica, 6,8 en Holanda o 5,1 en Francia.

En este ámbito, es especialmente significativa la reducción experimentada en la tasa de homicidios dolosos y asesinatos, que ha pasado de 3,23 en 2002 a 2,49 delitos de este tipo por cada mil habitantes en 2007.

A pesar de la gran alarma social que causa esta criminalidad violenta, los delitos contra el patrimonio y las faltas de hurto son más habituales: estas dos formas de delincuencia suponen el 65% del total de las infracciones que se produjeron en España en 2007. El análisis comparado de ambas formas de criminalidad presenta una reducción significativa de las infracciones contra el patrimonio en los últimos años, especialmente intensa en el ámbito de los delitos, que han pasado de 22,4 por cada mil habitantes en 2001 a 16,8 en

2007. En cuanto a las faltas de hurto, la tasa se situó el año pasado en 14,3 por cada mil habitantes.

Los datos objetivos muestran pues una moderación significativa de la criminalidad en España en los últimos años y, por lo tanto, un incremento de los índices de seguridad ciudadana, tanto objetivos como subjetivos. Esta reducción y, consecuentemente, aumento de los niveles de seguridad ciudadana se explica, básicamente, por la puesta en marcha de medidas que han permitido, por un lado, reforzar los instrumentos con los que cuentan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado e incrementar su eficacia, y, por otro, mejorar la prevención a través de políticas de cohesión social que han aliviado las tensiones que en materia de seguridad podría producir el intenso crecimiento demográfico que ha vivido España en el último decenio. Un dato ilustra esta conclusión: en el periodo 2003-2008, la población española creció un 7,8% mientras la criminalidad descendió un 3,8%.

El refuerzo operativo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es consecuencia directa de la política desarrollada por el Ministerio del Interior en el cuatrienio 2004-2008 para incrementar las plantillas, mejorar la formación, poner a disposición de los funcionarios policiales nuevos medios tecnológicos y mejorar los niveles de coordinación. El instrumento utilizado para ello es el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (CEMU) que, junto a la creación de una Dirección General única para la Policía y la Guardia Civil y la puesta en marcha de centros de coordinación e inteligencia en materia antiterrorista (CNCA) y contra el crimen organizado (CICO) ha profundizado en el establecimiento y la consolidación de una cultura de la cooperación y la coordinación que debe seguir fortaleciéndose.

Durante el cuatrienio 2004-2008, las plantillas policiales se incrementaron un 18,3%, hasta alcanzar casi los 140.000 efectivos. Además de aumentar el número de funcionarios policiales disponibles, las elevadas ofertas de empleo han tenido un doble efecto sobre las plantillas policiales: las han rejuvenecido, reduciendo la edad media de los policías y guardias civiles, y han impulsado la presencia de las mujeres en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que ha crecido un 38%, si bien su porcentaje total sigue siendo pequeño (7%).

El incremento de las plantillas se ha visto acompañado además por un aumento del 24% en las partidas presupuestarias destinadas a la formación de la Policía y la Guardia Civil y por un incremento de los medios de los que disponen: los vehículos, por ejemplo, se han incrementado casi un 25%, muy por encima del crecimiento de los efectivos, y se han construido 140 nuevos acuartelamientos y comisarías para mejorar la atención a los ciudadanos.

En paralelo, el periodo 2004-2008 ha supuesto el impulso definitivo a un Sistema Estatal de Bases de Datos Policiales que permite aplicar con garantías el principio de inmediatez en la disponibilidad de información y facilita la incorporación de España a los sistemas internacionales de intercambio de datos, como, por ejemplo, el establecido a través del Tratado de Prüm. Si en 2004, la Policía y la Guardia Civil no compartían ni una sola base de datos, ahora disponen de diez sistemas comunes.

El refuerzo de los medios humanos y materiales con los que cuentan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ha tenido consecuencias directas en la calidad de su trabajo y, por lo tanto, en el servicio que prestan a los ciudadanos. Los indicadores de actividad y eficacia se han incrementado notablemente. Así, la tasa de delitos esclarecidos ha pasado del 28,1% en 2003 al 36,2% en 2007 y la tasa de detenidos ha pasado de 110 por cada mil infracciones penales en 2003 a 138 en 2007.

2.2. LOS EJES DEL PLAN ESTRATÉGICO 2009-2012

Sin embargo, estos avances no son suficientes. Se puede y se debe seguir mejorando la respuesta frente a la inseguridad ciudadana, probablemente la amenaza que más afecta a los ciudadanos en su vida cotidiana. Para ello, por primera vez, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado contarán con un Plan Estratégico conjunto que abarcará el periodo 2009-2012, que ya ha sido aprobado por el CEMU y que permitirá llevar a cabo una serie de objetivos estratégicos: mantener la tasa de criminalidad en el actual diferencial favorable respecto a la media europea; seguir reduciendo la tasa de criminalidad violenta; aumentar la eficacia en la investigación y el esclarecimiento de las infracciones; mejorar la lucha contra la pequeña delincuencia y disminuir los tiempos de respuesta policial; perseguir de manera más intensa y eficaz determinadas formas de delincuencia que ponen en peligro el futuro de nuestra sociedad, como la pornografía infantil y la corrupción de menores; y prestar servicios cercanos y de calidad, además de promover la colaboración con colectivos ciudadanos. El esquema de trabajo seguirá siendo el mismo: reforzar los medios humanos, mejorar la formación y la especialización y profundizar en los mecanismos de coordinación.

El Plan Estratégico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, integrado en una estrategia nacional de seguridad integral, plantea tres líneas generales de actuación que pasan por la modernización del sistema de seguridad, el impulso de la prevención y el desarrollo de medidas centradas en las personas.

A) Modernización del sistema de seguridad

El propio Plan Estratégico será el principal instrumento para proseguir la modernización del sistema público de seguridad a través de la incorporación de instrumentos de planificación eficaces que permitan la integración de diferentes actividades a nivel funcional y tecnológico, mediante nuevas herramientas de inteligencia. Para ello es imprescindible coordinar y armonizar los planes con los que cuentan la Policía y la Guardia Civil con el fin de multiplicar la eficacia y aprovechar con mayor eficiencia los recursos disponibles. A la vez, es necesario mejorar la capacidad de gestión integral de dichos recursos para adaptarse a las nuevas circunstancias y mejorar la atención a los ciudadanos.

Una mejor gestión de los recursos pasa por impulsar los mecanismos de prevención ante las situaciones de riesgo para adelantarse a las amenazas y evitar los costes de todo tipo que supone reaccionar después de que estas se materialicen. La prevención es la política de seguridad más eficaz y para desarrollarla se requiere visión estratégica y capacidad de anticipación y adaptación permanente a nuevas circunstancias en un escenario cada vez más amplio y complejo.

Este planteamiento está en la base de las actuaciones que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han realizado en los últimos años para reducir los niveles de criminalidad en España e inspira los planes de futuro. Los importantes crecimientos demográficos, las modificaciones sociales y económicas, especialmente intensas en algunas zonas, y el fuerte crecimiento económico que ha impulsado la proliferación de segundas viviendas y de polígonos industriales, han obligado a la Policía y a la Guardia Civil a adaptarse y a establecer mecanismos de respuesta más eficaces y rápidos.

Ahora, el reto pasa por mantener ese nivel de adaptación a través de nuevos refuerzos –como la creación de un Instituto de Investigación e Innovación Tecnológica aplicada a la Seguridad– y de la reorganización de las estructuras policiales que así lo requieran, fomentar la especialización imprescindible para hacer frente a nuevas formas de delincuencia (ciberdelincuencia y delitos tecnológicos, por ejemplo) y mejorar la protección de los colectivos sociales más vulnerables de nuestra sociedad, como las mujeres víctimas de violencia de género, los niños y jóvenes y las personas mayores.

Este último punto es clave para construir espacios seguros de convivencia que disminuyan la sensación de inseguridad instalada en una parte de nuestra sociedad. Fenómenos como la violencia de género o la delincuencia juvenil crean un gran desasosiego social y ponen de manifiesto las limitacio-

nes de los sistemas de seguridad para hacer frente a algunos problemas instalados en la vida cotidiana de los ciudadanos.

B) Lucha contra la violencia de género

La violencia ejercida contra las mujeres es probablemente el ejemplo paradigmático. Las medidas puestas en marcha hasta ahora, especialmente las derivadas de la Ley Integral contra la Violencia de Género, son imprescindibles, pero no suficientes, y constituyen los cimientos esenciales para seguir construyendo un sistema de protección y prevención que acabe con una lacra social impropia de una sociedad avanzada y democrática que apuesta decididamente por la igualdad.

El refuerzo policial; la puesta en marcha del Sistema de Seguimiento Integral contra los casos de Violencia de Género, en el que se integra todo el abanico de recursos operativos y asistenciales disponibles para articular medidas de protección policial efectiva y de asistencia a las víctimas; y el perfeccionamiento de los sistemas de valoración del riesgo, han dado algunos resultados, insuficientes pero muy positivos. Los avances se han producido especialmente en el colectivo de mujeres españolas víctimas de violencia de género: se han reducido las muertes (61 en 2003 frente a 43 en 2007) y en 2007, por primera vez en esta década, se ha reducido el número de denuncias por malos tratos en el ámbito familiar entre las españolas.

Sin embargo, el impacto de estas medidas en el colectivo de mujeres inmigrantes ha sido más limitado: aunque el crecimiento en el número de denuncias se ha moderado desde el 75,7% en 2004 hasta el 14,4% el año pasado, el porcentaje de víctimas extranjeras ha pasado del 14,1% hasta el 39,4% y el número de mujeres extranjeras muertas se ha triplicado.

A partir del análisis de esta realidad, el Plan Estratégico 2009-2012 plantea una serie de actuaciones específicas basadas en el refuerzo continuo de los medios y en la colaboración con otras instituciones y organizaciones para mejorar el grado de protección de todas las víctimas de violencia de género y, de manera intensa, de las mujeres extranjeras, que en muchas ocasiones por factores culturales, desconfianza o temor a ser expulsadas renuncian a la protección que ofrece el Estado a los ciudadanos.

C) Inmigración: legal y ordenada

La inmigración constituye un reto para el propio Estado y también para el sistema de seguridad. La integración del diferente, de quien huye de la

miseria en busca de un proyecto de vida, no siempre es fácil en un sistema en el que los recursos son limitados y el que menos tiene, más recibe. Confundir inmigración con delincuencia es la peor forma de alentar el miedo. Por eso las políticas de inmigración deben ser dobles y atender, por un lado, las necesidades de quienes llegan a nuestras sociedades y, por otro, las de las clases más desfavorecidas, que son las verdaderamente afectadas por la inmigración. Sólo así evitaremos que los nacionales tengan miedo e inseguridad cuando compiten con un inmigrante por un puesto de trabajo o por una plaza en una guardería pública. Más protección social es sinónimo de más seguridad.

Junto a este aspecto integrador, el gran reto para el sistema de seguridad es la lucha contra la inmigración irregular, que supone una violación de los derechos humanos de las víctimas del tráfico de personas y que dificulta la integración de los inmigrantes legales. Ordenar la inmigración pasa por reducir la llegada de inmigrantes irregulares, básicamente trabajando con los países de origen y tránsito y mejorando los sistemas de control fronterizo, especialmente los principales puntos de entrada al Espacio Schengen. Para ello, es necesario impulsar la cooperación policial internacional y desarrollar una política europea en materia de inmigración que permita incrementar la capacidad operativa de la Agencia Europea de Fronteras (Frontex) y agilizar las repatriaciones de acuerdo con los países de origen. En paralelo, es imprescindible redoblar los medios destinados a combatir las mafias y redes de inmigración irregular, muchas veces vinculadas con el crimen organizado.

El premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz asegura que la principal causa de inseguridad es la falta de respeto a los tiempos y los ritmos necesarios para que la gente pueda asumir los cambios. El principal cambio acelerado en la sociedad española en los últimos años es sin duda la inmigración. Como todo cambio, provoca incertidumbres y temores, también en el ámbito de la seguridad, a pesar de que, como ya se ha expuesto, las tasas de delincuencia han caído a la vez que la población ha aumentado.

Este fenómeno de la inseguridad subjetiva no es exclusivo de España. De acuerdo con los datos de Eurostat, en esta década, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en la Unión Europea crecen a un ritmo superior al 1,1% anual y los empleados de la seguridad privada, se incrementan casi un 10% cada año, señal inequívoca de que existe demanda en el mercado. Sin embargo, la delincuencia en el entorno europeo apenas aumenta un 0,5% cada año, un porcentaje similar al incremento anual de la población.

Por lo tanto, España, como el resto de países de su entorno, se enfrenta a una sensación de quiebra en el sistema de seguridad provocada por la incertidumbre de una sociedad que vive en permanente cambio. La única forma de combatir esta sensación es ampliando el objetivo, desterrando la idea de la seguridad como orden público y apostando por la seguridad democrática y sostenible, por el desarrollo de sistemas de bienestar que permitan a los ciudadanos ser y sentirse libres y que garanticen el mismo nivel de protección para todos.

D) Terrorismo y crimen organizado, amenazas reales

Sin embargo, hay dos realidades que alimentan la inseguridad objetiva: el terrorismo internacional y el crimen organizado. Ambas amenazas se caracterizan por ser transnacionales y los ejemplos más claros de la globalización del crimen. Y ambas afectan de manera singular a España por su situación geoestratégica, su cercanía a África –por donde pasan en la actualidad las rutas del crimen organizado y donde tienen parte de sus campos de entrenamiento los grupos del terrorismo internacional– y por sus vínculos históricos y culturales.

El terrorismo internacional se ha convertido en este principio de siglo en el paradigma de las amenazas más graves y más visibles: no conoce fronteras y no distingue soberanías, prescinde de diferencias ideológicas y se aprovecha de todos los avances de las nuevas tecnologías y de la sociedad del conocimiento; actúa en los cinco continentes, por lo que se trata de una amenaza claramente global y permanente; está desestructurado desde un punto de vista organizativo, pero sus dirigentes están interconectados entre sí; no tiene una estrategia política claramente definida y lo más importante en su actuación son sus propios atentados, sin concederles ningún valor a sus víctimas. En algunas ocasiones, como desgraciadamente sucede en el caso español, el terrorismo internacional se combina, además, con amenazas nacionales. La experiencia española contra la barbarie de ETA demuestra que, si bien la morfología del terrorismo nacional es diferente, sus efectos son igual de destructivos y los mecanismos para combatirlos pasan por parámetros similares.

La otra gran amenaza de carácter transnacional es el crimen organizado que, si cabe, tiene un poder destructivo mucho mayor que el terrorismo, dada su gran capacidad para instalarse en la sociedad, desarrollar sus actividades ilícitas de forma silenciosa y aprovechar cualquier resquicio para hacerse con el poder y destruir las instituciones. El proceso de globalización ha

creado el marco ideal para la proliferación de las redes dedicadas al tráfico de drogas, armas y personas y ha ampliado el catálogo de opciones para blanquear los beneficios de esas actividades ilícitas e introducirlos en el sistema financiero.

A pesar de su capacidad destructiva y de desestabilización política, social y económica, con paciencia, firmeza democrática y determinación se puede derrotar tanto al terrorismo como al crimen organizado. Para ello, la estrategia pasa por fortalecer los sistemas de seguridad nacionales desde una perspectiva más amplia, que permita construir una red de seguridad global basada en el intercambio de información y la elaboración de inteligencia, y aprovechando los últimos avances tecnológicos para mejorar la prevención y adelantarnos a los delincuentes neutralizando sus recursos logísticos y financieros, dificultando sus capacidades de reclutamiento y radicalización –especialmente en el caso del terrorismo– y anulando sus posibilidades de recuperación.

3. LIDERAZGO EN EL SIGLO XXI

Las amenazas para la seguridad son la manifestación más palpable de las tensiones que derivan de la globalización y ponen de manifiesto la necesidad de establecer sistemas de gobernanza global que traten de devolver el orden y la confianza al mundo. La red de seguridad global para hacer frente a la delincuencia de nuestra época se enmarca en ese empeño por disponer de mecanismos que extiendan la seguridad, la libertad y el progreso a todos los rincones del planeta. Porque nadie estará seguro, ni en Occidente ni ninguna otra parte, mientras existan espacios de impunidad y violencia y regiones enteras asoladas por el hambre, la miseria y la injusticia.

En un artículo en la revista *Foreign Affairs*, Barack Obama radiografió el mundo en el que vivimos desde la perspectiva de la seguridad y, tras constatar que «las amenazas de este siglo son al menos tan peligrosas, y en muchos aspectos mucho más complejas, que aquellas a las que nos hemos enfrentado en el pasado», concluyó con un pensamiento alejado del desánimo: «reconocer la magnitud y la complejidad de las amenazas no significa abrir paso al pesimismo. Al contrario, es un llamamiento a actuar. Estas nuevas amenazas demandan una nueva visión, un nuevo liderazgo en el siglo XXI».

Garantizar la seguridad de los ciudadanos pasa por llevar a la práctica ese liderazgo propio del siglo XXI, anclado en el principio de que la seguridad o es global o no será y pertrechado en la defensa de los valores propios de una

sociedad abierta y, por lo tanto, expuesta a riesgos y amenazas procedentes de los enemigos de la libertad, la democracia y la justicia. Gobernar el siglo XXI implica sustituir los instrumentos del pasado y canjear los temores y las incertidumbres del presente por una confianza en un futuro de desarrollo y prosperidad. Cada medida, cada cambio legislativo, cada plan estratégico debe servir para ampliar un poco más el espectro de derechos y libertades que tantos siglos ha costado construir.

PLAN ESTRATÉGICO 2009-2012 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL

FRANCISCO JAVIER VELÁZQUEZ LÓPEZ

Director General de la Policía y de la Guardia Civil

1. INTRODUCCIÓN. 2. UNA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD CENTRADA EN LAS PERSONAS. 3. LA PREVENCIÓN, CRITERIO BÁSICO DE ACTUACIÓN. 4. COMBATIR Y ERRADICAR EL TERRORISMO. 5. COMBATIR LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA. 6. LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR. 7. LA SEGURIDAD CIUDADANA. 8. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD.

RESUMEN

Partiendo del cambio de la percepción de la seguridad y de la concepción ciudadana de la seguridad individual y colectiva, y de las nuevas amenazas que van desde el terrorismo internacional o el crimen organizado hasta las redes de trata de seres humanos, el Plan Estratégico 2009-2012 de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil pretende responder a las demandas de seguridad de la sociedad española y analizar los escenarios y los previsibles riesgos que habrá que afrontar en un futuro inmediato. Además trata de ser un instrumento eficaz para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para la orientación de sus actividades en un contexto global al servicio de la sociedad.

ABSTRACT

Taking into account the changes in the awareness of security and in the citizens' idea of individual and collective security, as well as the new threats ranging from international terrorism and organised crime to the traffic of human beings, the Police and Guardia Civil Directorate Strategic Plan 2009-2012 aims at meeting the Spanish society demand for security and analysing the future scenarios and possible emerging dangers. It also represents an efficient means for the Law Enforcement Corps and Agencies to guide their activities to the service of society within a globalised world.

Palabras clave: Seguridad, Amenazas, Prevención, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Planificación.

Key words: Security, Threats, Prevention, Law Enforcement Corps and Agencies, Planning.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, hemos asistido a profundas y rápidas transformaciones en todos los órdenes de la vida económica y social. Estos cambios tienen una dimensión global y progresivamente acelerada: la sociedad actual es más compleja, cada vez se encuentra más interrelacionada a nivel mundial y presenta niveles de desarrollo y, al mismo tiempo, de incertidumbre mayores que en periodos recientes de la historia. Todo ello, lógicamente, también afecta de manera directa o indirecta a los modelos de comportamiento, a las relaciones sociales, familiares, educativas o de ocio, que hasta hace no tanto tiempo se consideraban permanentes.

Estos cambios, vistos con perspectiva, son altamente positivos: significan mayor bienestar social, conocimiento, riqueza y variedad cultural, tolerancia, respeto y posibilidades de desarrollo personal. Pero también llevan aparejados desequilibrios, nuevos conflictos y no pocas inquietudes para todos los ciudadanos. Y si esto es válido para el conjunto de la vida social, en el ámbito de la seguridad tiene consecuencias de la mayor trascendencia: no sólo nos encontramos ante nuevos problemas y riesgos que en ocasiones sobrepasan la capacidad de actuación de cada Estado considerado aisladamente, sino que también se ha producido una modificación de la forma en que perciben los ciudadanos los niveles de riesgo a los que pueden estar sometidos y la exigencia de intervención del Estado para hacerles frente. Es decir, también ha cambiado la concepción ciudadana de la seguridad individual y colectiva.

Como consecuencia de que la sociedad ha cambiado, y continúa cambiando ante nuestros ojos, de manera radical en un breve lapso de tiempo, a su vez la organización, procedimientos, medios técnicos, especialización de los recursos humanos y formas de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han tenido que transformarse y adaptarse a estas nuevas condiciones, para dar respuesta a amenazas que van desde el terrorismo internacional o el crimen organizado hasta las redes de trata de seres humanos. Y han sabido hacerlo en un contexto cambiante y a menudo poco pre-

decible, y de manera acelerada en consonancia con el ritmo que imponía la propia realidad.

En primer lugar, porque nos enfrentamos a situaciones complejas cuyas causas son múltiples y que, por consiguiente, no sólo exigen una intervención estrictamente policial, sino la actuación de todos los poderes públicos para establecer políticas que sobrepasan, como se expondrá más adelante, los límites de la seguridad tradicional.

En segundo lugar, hay que tener presente que algunas de las formas de delincuencia, cuya peligrosidad es extrema porque atentan contra el fundamento de la convivencia democrática, pueden adoptar nuevas formas que hagan aún más difícil combatirlas y erradicarlas. Baste con recordar la amenaza a nivel mundial que, muy especialmente, representan el terrorismo o la criminalidad organizada, con su correlato de narcotráfico, blanqueo de capitales e incluso de corrupción.

En tercer lugar, tampoco podemos olvidar que esos cambios sociales repercuten en un amplio abanico de situaciones. Pueden destacarse algunas de las más típicas: modificaciones del habitat urbano, periurbano y rural; crecimiento exponencial de la utilización de las nuevas tecnologías y de internet; multiplicación de las comunicaciones; aparición de amplios núcleos multiculturales y multirraciales en nuestra sociedad; nuevos hábitos y usos sociales entre jóvenes y adolescentes... Es obvio que en sí mismos no sólo no constituyen un problema de seguridad, sino que son muy positivos. Sin embargo, en torno a ellos pueden aparecer nuevos riesgos (asaltos a viviendas en zonas residenciales) o situaciones de conflicto que lleguen a derivar en actuaciones delictivas (comportamientos racistas, bandas juveniles violentas) o incluso que favorezcan nuevas formas de comisión de delitos (canales de pedofilia en la red). Basten estas pocas pinceladas para poner de relieve que se han generado, y se seguirán generando, nuevas demandas de seguridad que exigen una adecuación continua de los medios humanos y técnicos de Policía y Guardia Civil. Adecuación que no puede ser abordada de manera reactiva. Por importante que sea la rápida respuesta policial, cuando se ha cometido el delito, y la detención de sus autores, lo que esperan los ciudadanos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es que, en la medida de lo posible, prevean y eviten que ocurran. Hay que subrayar la importancia de este análisis prospectivo, de la reflexión metódica y continuada acerca de los escenarios, y su previsible evolución, que en materia de seguridad vamos a tener en un próximo futuro. Este es el sentido que preside las actuaciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, en especial, el que ha permitido elaborar el *Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil para el periodo 2009-2012*.

El Plan Estratégico parte del análisis y la valoración de los principales riesgos para la seguridad y su proyección en un futuro inmediato, para diseñar los ejes de actuación y determinar los recursos necesarios para hacerles frente. Este Plan establece objetivos generales comunes para el Cuerpo Nacional de Policía y para la Guardia Civil, que son desarrollados y concretados en objetivos específicos por ambos Cuerpos, de acuerdo con su ámbito de competencias y con sus propios sistemas de planificación operativa, y de evaluación y seguimiento. En suma, con él se pretende profundizar en la línea de coordinar las estructuras operativas y los recursos humanos, materiales y técnicos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en la dirección marcada por el Ministro del Interior con la constitución de órganos de coordinación –como el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO), el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) o el Comité Ejecutivo para el Mando Unificado (CEMU)– o con la creación de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil en el año 2006, que supuso un paso decisivo en la coordinación operativa de ambos Cuerpos, en la puesta en común de información, inteligencia y recursos con la finalidad de incrementar la eficacia en la prevención y represión del terrorismo y de la delincuencia.

Las líneas generales de la política de seguridad que orientan la actuación de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, de acuerdo con el análisis de los escenarios contenido en el Plan Estratégico 2009-2012 y con las directrices marcadas por el Ministro del Interior y por el Secretario de Estado de Seguridad, se concretan en la modernización del sistema de seguridad, en la seguridad centrada en las personas y, por último, en la prevención como criterio básico de actuación.

La modernización de nuestro sistema de seguridad constituye un elemento estratégico que debe ser concebido como un proceso permanente. De sus múltiples aspectos consideramos prioritarios los que afectan a la política de recursos humanos, a la mejora de equipamientos e infraestructuras, y a la potenciación de los sistemas de coordinación e información.

Aunque más adelante se expongan con mayor detalle los principales aspectos que configuran la política de la Dirección General en esta materia, es necesario resaltar la importancia capital que tienen en ella los recursos humanos. Además de mantener el esfuerzo para incrementar las plantillas de Policía y de Guardia Civil, que se ha venido realizando durante la anterior legislatura, hasta alcanzar la cifra de 146.000 efectivos, se hará especial hincapié en los planes de formación, perfeccionamiento y reciclaje. Pero no se trata sólo de una formación centrada exclusivamente en aspectos técnicos. También es preciso dotar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de conocimientos que les permitan desarrollar capacidades de gestión y habilidades sociales, imprescindibles para responder a los requerimientos de la sociedad actual.

Necesitamos policías y guardias civiles que, además de cumplir con sus funciones operativas, como hacen sobradamente, tengan los instrumentos necesarios para aumentar su eficacia, para planificar y organizar más eficientemente su actividad, para dirigir equipos humanos, para potenciar las formas de relación con los ciudadanos, para tramitar, comunicar, mediar... En definitiva, se trata de intensificar los esfuerzos en la dirección ya emprendida de actualizar habilidades y conocimientos en múltiples vertientes para conseguir, así, no sólo incrementar la eficacia en la actuación policial y, por ende, alcanzar aún mayores cotas de proximidad y sintonía de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con las inquietudes de los ciudadanos, sino también mejorar las expectativas y niveles de satisfacción profesional de todos sus componentes. Este último aspecto es un elemento central de la política de modernización que durante el período de vigencia del Plan llevará a cabo la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

La modernización, desde esta perspectiva, supone algo más que equipamientos, tecnología, mejora de infraestructuras o incremento de efectivos. Estos son objetivos de primer orden que se detallarán más adelante. Pero, aun siendo fundamentales, debemos mejorar también la gestión de todos estos recursos. Para ello es imprescindible perfeccionar los actuales procedimientos en todos los terrenos de la actuación policial, generalizar las mejores prácticas, mejorar los sistemas que aseguren y agilicen los flujos de información tanto en el ámbito interno como en el entorno internacional en el que hoy se desarrolla buena parte de la actividad policial. En esta misma línea, figura entre los objetivos del Plan el de favorecer decididamente las sinergias entre Policía y Guardia Civil en materia de inversiones, información, comunicaciones y desarrollos científicos.

2. UNA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD CENTRADA EN LAS PERSONAS

La segunda de las líneas generales del Plan Estratégico se basa en la demanda de seguridad que, como se ha señalado antes, en las sociedades desarrolladas se extiende a múltiples campos de la vida social y, en consecuencia, debe ser entendida en sentido amplio como seguridad sanitaria, económica, ambiental, personal, jurídica, de género o política. Esta concepción de la seguridad, a diferencia de la que tenía como referentes al Estado y al orden público como ejes de la vida social, está *centrada en las personas*. Se trata de una concepción amplia, integral, y se basa en principios esenciales de la democracia, en la supremacía de los Derechos Humanos, y en la que es esencial la legitimación social, y la implicación y participación ciudadana. Es una

concepción de carácter transversal que abarca al conjunto de la vida social. Por consiguiente, exige del Estado nuevas formas de actuación y distintas políticas públicas que dimanen de ámbitos en apariencia alejados de lo que tradicionalmente se entendía como seguridad: medio ambiente, urbanismo, sanidad, cooperación internacional para el desarrollo...

Es conocido que el equilibrio entre libertad y seguridad constituye uno de los aspectos más relevantes que caracterizan al Estado democrático. Si no es quizás el más decisivo, puesto que en torno a él se pone de manifiesto el papel que se atribuye al Estado; en torno a la forma en que se conciba este equilibrio así se configurarán buena parte de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. De ahí que haya ocupado un lugar central en la historia del pensamiento político. Desde la subordinación de las libertades públicas para conseguir mayor seguridad que, como primera legitimación racional del Estado, teorizó Hobbes en el Leviatán, hasta el Estado social y democrático de Derecho hemos recorrido un largo camino. Aunque, desde el siglo XVII, en todas las concepciones del Estado la legitimación del poder político estaba ligada a su capacidad para garantizar la seguridad, diferían de manera esencial, precisamente, en el equilibrio que se consiguiera entre libertad y seguridad. En las sociedades democráticas la seguridad no puede ser entendida en términos de oposición o de limitación de la libertad, ambas son indisolubles. Es imposible concebir la libertad sin seguridad y no es tolerable la seguridad sin libertad, porque, además de atentar contra los derechos humanos que son el fundamento de la democracia, no se trataría de una verdadera seguridad.

Así pues, como ya se ha señalado, el concepto mismo de seguridad ha experimentado una profunda transformación. En primer lugar, porque hoy es incompatible con cualquier forma de control social. En segundo lugar, porque no se circunscribe a una mera actuación en la línea del pensamiento liberal que reduce el Estado a un «gerente» de los intereses individuales. Por último, porque con el nacimiento del *Estado del bienestar* y la universalización de la educación y la sanidad públicas, y el establecimiento de los sistemas de Seguridad Social, nos encontramos ante un nuevo modelo en el que la seguridad es un entramado de actuaciones de los poderes públicos que se han ido ampliando progresivamente a todos los terrenos de la vida social. En España este modelo quedó plasmado en nuestra Constitución. Todo nuestro ordenamiento jurídico y las actuaciones de los poderes públicos están presididos por su artículo 1º en el que se declara que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho». Por tanto, la seguridad ha de ser entendida desde esta doble perspectiva: la de la libertad que subyace en el Estado de Derecho y la de justicia e igualdad que representa el Estado social. Tal y como explicita nuestro texto constitucional en su artículo 9.2. «corres-

ponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan y dificulten su plenitud»; y también en sus artículos 39 a 51 en los que se desarrolla este mandato genérico, debiendo los poderes públicos intervenir para hacer efectiva la libertad y la igualdad en el ámbito del trabajo, la seguridad social, la emigración, la familia, la salud, el medio ambiente, la cultura, la juventud y la vivienda. En suma, en las sociedades democráticas avanzadas y, sin duda, desde la perspectiva socialdemócrata que está en su origen, la seguridad permite el despliegue de la libertad y de la igualdad, al tiempo que la libertad y la igualdad son el verdadero sentido de la seguridad.

Así pues, la concepción restringida de la seguridad ha sido desbordada tanto por la voluntad política de los ciudadanos como por la realidad social: porque los problemas tienen un carácter supranacional, porque esa concepción tradicional no es eficaz para resolver muchas de las nuevas situaciones de riesgo y, por último, porque no se corresponde con la sensibilidad y las expectativas de las sociedades democráticas. La globalización de las comunicaciones, de los mercados, de la información y de la cultura ha tenido consecuencias directas en la seguridad y ha dado lugar a la aparición de nuevos riesgos. La diferenciación entre seguridad interior y seguridad exterior ya no es tan nítida: desde el flujo de capitales hasta el movimiento de personas están borrando estos límites. Nuestros problemas son comunes a los de los demás países desarrollados y también «importamos» los problemas de la comunidad internacional.

La concepción de seguridad circunscrita al Estado-nación no responde a estos nuevos riesgos. Los nuevos problemas que nos afectan (terrorismo, criminalidad organizada, tráfico de seres humanos con su corolario de explotación laboral y sexual, grandes catástrofes de origen natural o tecnológico...) tienen una dimensión supranacional y no pueden ser abordados por los Estados de manera aislada. En consecuencia, la cooperación internacional es uno de los elementos esenciales para hacerlos frente. La cooperación no debe ser entendida sólo como cooperación policial. Las desigualdades sociales, la deficiente estructura democrática que en ocasiones lleva a la quiebra del Estado (lo que se conoce como Estados fallidos que hoy constituyen un grave problema en algunas zonas del mundo), la falta de medios para el desarrollo y la ausencia de libertades, todo ello está en el origen de muchos de los problemas a escala mundial que repercuten cada vez más directamente en nuestro país. De ahí que la cooperación al desarrollo, el fortalecimiento de las estructuras democráticas y los acuerdos diplomáticos constituyan la mejor garantía para nuestra seguridad y la de los países de nuestro entorno.

3. LA PREVENCIÓN, CRITERIO BÁSICO DE ACTUACIÓN

Como correlato de estos planteamientos y en la medida en que abordar sólo las causas de la inseguridad es claramente insuficiente, el tercer principio inspirador del Plan Estratégico 2009-2012 es *la prevención como criterio básico de actuación* de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Ello implica un amplio capítulo de iniciativas para hacer efectiva la protección que presta el Estado, aun antes de que se materialicen las conductas delictivas, en particular las que atentan de manera más grave contra nuestra convivencia. En esta línea, se reforzará el enfoque multidisciplinar de la actividad policial, se potenciarán los servicios de información e inteligencia, se proseguirá con la mayor coordinación de bases de datos y tecnología aplicada a la investigación entre ambos Cuerpos y, a nivel internacional, se intensificarán las relaciones policiales internacionales y se promoverá la colaboración con otros Órganos de las Administraciones Públicas así como la participación ciudadana, especialmente en ámbitos de gran complejidad social como la defensa de colectivos vulnerables, el tráfico de drogas en el entorno escolar o la violencia de género. En definitiva, se pondrá el mayor énfasis en atajar las causas de la inseguridad y contribuir así a que la vida de los españoles sea cada vez más libre y segura.

De acuerdo con estos principios, el Plan Estratégico 2009-2012 se articula en torno a las siguientes *áreas funcionales operativas*: lucha contra el terrorismo; lucha contra el crimen organizado; lucha contra la inmigración irregular; reforzamiento de la seguridad ciudadana, haciendo particular hincapié en la defensa de los colectivos más vulnerables y en combatir la violencia de género; contribución a la mejora de la seguridad vial; y, por último, modernización del sistema de seguridad.

4. COMBATIR Y ERRADICAR EL TERRORISMO

En relación con *el terrorismo de ETA*, ante todo hay que señalar que la actividad de Policía y Guardia Civil se desplegará en todos los frentes: en el operativo, en el judicial, en el económico y en el ámbito internacional.

En el judicial, además de poner a disposición de la autoridad judicial a los miembros de la banda terrorista, se intensificarán las investigaciones para aportar toda la información necesaria que impida cualquier nueva tentativa de reorganización encubierta de formaciones políticas que forman parte del entramado terrorista, tratando de esta manera de burlar la legalidad democrática y las sentencias de los tribunales. En este terreno se han obtenido recientemente resultados muy positivos que podemos calificar de la mayor trascendencia en la lucha contra el terrorismo.

En el económico, resulta de la mayor importancia impedir la extorsión mafiosa a la que los terroristas pretenden someter a empresarios y ciudadanos del País Vasco. No sólo se yugula de esta manera una fuente de financiación de la actividad terrorista, sino que, al acabar con cualquier resquicio de impunidad en este terreno, se fortalece la convivencia y la confianza de los ciudadanos en el Estado como garante de su seguridad jurídica y económica, en definitiva, de su libertad. También se intensificará la línea de las investigaciones que impidan cualquier otra forma de obtención de fondos, tanto las que revisten una apariencia legal, desviando fondos de instituciones o asociaciones directa o indirectamente vinculadas al entramado terrorista, como las que están asociadas a formas de delincuencia internacional. Acabar con las redes de financiación y de logística de ETA es uno de los objetivos prioritarios.

En el ámbito internacional, se continuarán estrechando los lazos y reforzando la colaboración con los demás países, especialmente con Francia. Se intensificarán los esfuerzos para integrar grupos de trabajo operativos y de inteligencia, así como para potenciar equipos conjuntos de investigación. La cooperación policial internacional, además de generar confianza entre servicios homólogos, compartir información y experiencias, formalizar protocolos de actuación homogéneos, puede aportar elementos necesarios para dotarse a nivel internacional de los instrumentos jurídicos necesarios para erradicar el terrorismo.

En el plano operativo se han establecido cuatro grandes objetivos:

- Prevenir las acciones terroristas y tener la capacidad más alta de respuesta inmediata para poner a disposición judicial a sus autores. Para ello se han actualizado, y así se continuará haciendo de manera permanente, los planes operativos concretos y adaptados a cada tipo de situación.
- Neutralizar la capacidad logística y financiera de ETA, para lo cual, además de las medidas que se han mencionado, se hará un especial seguimiento de los fines y programas de subvenciones que pueden ser captados por organizaciones que apoyen subrepticamente a la organización terrorista. Así mismo se intensificará la colaboración, tanto en la lucha contra ETA como contra todas las formas de terrorismo, con la «Comisión de prevención de blanqueo de capitales e infracciones monetarias» para detectar fuentes de financiación del terrorismo, como se ha venido haciendo con notable éxito en los últimos años.
- Profundizar en la cooperación internacional, objetivo cuya importancia se acaba de señalar.
- Impedir la instrumentalización de los movimientos sociales, haciendo hincapié en la violenta callejera y, especialmente, en el análisis de los

aspectos relativos a la responsabilidad civil subsidiaria de los familiares bajo cuya tutela se encuentre el menor de edad implicado en actividades de esta naturaleza. También se reforzará el sistema de vigilancia del uso de Internet por parte de organizaciones terroristas y entre simpatizantes de las mismas.

En cuanto al *terrorismo jihadista*, hay que resaltar las dificultades con las que todos los Estados de nuestro entorno se encuentran para prevenirlo y combatirlo. Para Occidente es un fenómeno nuevo, de gran complejidad por su origen, sus motivaciones y los apoyos internacionales con que cuenta, también por su forma de organización, muy diferente respecto a las demás manifestaciones del terrorismo. Este escenario del terrorismo islamista radical, tanto en España como a nivel mundial, exige mejorar las redes de información y continuar en la línea de actuación policial proactiva para impedir que se produzcan atentados en nuestro territorio o que se vean amenazados los intereses españoles en el exterior.

En este sentido, ante las dificultades, inherentes a su forma de organización, para penetrar y desarticular las atomizadas células jihadistas, la mejora de las capacidades de información e inteligencia es una tarea prioritaria. No menos esencial es la cooperación internacional y el incremento de los niveles de coordinación entre diferentes cuerpos policiales a nivel nacional e internacional, especialmente con los países del Magreb, Estados Unidos y nuestros socios comunitarios. El terrorismo jihadista es un fenómeno global que requiere soluciones globales. Conocer las actividades de los grupos terroristas, sus variadas formas de reclutamiento y composición, sus proyectos, operativos y todos los demás aspectos relacionados con sus objetivos, sus contactos a nivel internacional, sus medios de financiación que, a menudo, desbordan nuestras fronteras, todo ello ha requerido una adaptación a este nuevo fenómeno terrorista de gran importancia en el que la información y la colaboración internacional forman un continuo indisoluble. Así pues, se continuará en esta línea de trabajo, reforzando los grupos especializados en la lucha contra el jihadismo.

El Plan Estratégico recoge un conjunto de medidas concretas para combatir y erradicar todas las manifestaciones del terrorismo, entre las que cabe destacar: aumentar en más de 500 especialistas los equipos de lucha antiterrorista, con lo que en menos de ocho años se habrá producido un incremento de 1.800 especialistas; intensificar la actuación conjunta de las unidades especializadas de la Policía y de la Guardia Civil, además de reforzar la colaboración con los servicios antiterroristas de la Ertzaintza y de los Mossos d'Esquadra; incrementar los niveles de protección a los ciudadanos, a las Instituciones y los bienes públicos y privados, mejorando permanentemente los planes preventivos adecuados a cada tipo de situación, entre los que tiene

particular importancia el Plan de Protección de Infraestructuras Estratégicas; potenciar la labor del Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA), aumentando sus recursos humanos, su formación y sus medios tecnológicos de apoyo para, de esta manera, reforzar la excelente labor de análisis y prospectiva en materia de terrorismo que viene desarrollando; completar las dotaciones de la red de agregados en el exterior, recientemente ampliada a países estratégicos del Mediterráneo y de Oriente Medio, que colabora activamente en el intercambio de información sobre terrorismo islamista; desarrollar y crear, en su caso, Equipos Conjuntos de Investigación y extender el principio de disponibilidad inmediata de la información; dotar de mayores medios personales y técnicos de la especialidad TEDAX-NRBO, articulando sus Unidades Territoriales y potenciando su formación y especialización en la lucha antiterrorista.

5. COMBATIR LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

La segunda área funcional que contempla el Plan Estratégico es la referida a la *lucha contra la criminalidad organizada*. Bajo esta rúbrica se incluyen las manifestaciones de la delincuencia más sofisticada y compleja, la delincuencia que cuenta con más medios económicos, técnicos y logísticos, y que en numerosas ocasiones tiene implantación internacional o, al menos, utiliza esas redes para hacer circular y blanquear sus beneficios. Sus actividades abarcan múltiples campos: tráfico de drogas, contrabando, atracos, tráfico de armas, delitos tecnológicos, falsificación de moneda, trata de seres humanos, delitos económicos, blanqueo de capitales etc. Pero todos ellos tienen en común el grado de organización de la actividad delictiva, el volumen de beneficios obtenidos, el sistema de blanqueo y reintroducción de los mismos en los circuitos económicos legales y, como consecuencia de todo ello, el entramado de intereses ilegales y de corrupción que puede generar.

Así pues, nos encontramos ante la otra gran amenaza para la seguridad de nuestro país. Pero hay que recordar que, por su propia naturaleza, también ésta supera los límites de nuestras fronteras. Para la Unión Europea, e incluso a nivel mundial, constituye también un problema de igual o mayor magnitud y gravedad. De ahí la trascendencia de multiplicar nuestros esfuerzos y perfeccionar los instrumentos de cooperación internacional en esta materia.

No obstante, este tipo de criminalidad presenta en España algunas características especiales. La situación geográfica de nuestro país como nexo entre Europa y África, junto a unos profundos vínculos socioculturales con Latinoamérica, han supuesto que España ocupe una posición singular como encla-

ve para el tránsito y consumo de sustancias estupefacientes procedentes del Magreb y América del Sur. Por otra parte, la desintegración de algunos países europeos y el desmoronamiento de los regímenes totalitarios de Europa del Este, provocó que una serie de grupos de delincuentes especializados, muy violentos y dotados de gran cohesión interna, se desplazaran a nuestro país. Se trata de bandas estructuradas, formadas por personas con cierta formación paramilitar e incluso con experiencia de combate. Su actividad se extiende a diversos campos, tales como atracos a entidades bancarias y furgones blindados, asaltos a viviendas, trata de seres humanos para la prostitución, robo y contrabando de vehículos de lujo, o el secuestro y la extorsión.

Para completar esta aproximación a la criminalidad organizada en España, es preciso referirse también a la presencia en nuestro territorio – generalmente en zonas turísticas o de gran concentración demográfica estacional– de elementos destacados del crimen internacional, que pretenden encontrar en España posibilidades de reorganización y planificación de actividades en sus naciones de origen. Al mismo tiempo desarrollan actuaciones complementarias como el blanqueo de capitales, fundamentalmente en propiedades inmobiliarias o en negocios opacos y de alta rentabilidad.

Para hacer frente a esta forma de delincuencia organizada, el Plan establece una estrategia centrada en la potenciación de unidades altamente especializadas, en cuya configuración y resultados desempeñan un papel fundamental la especial cualificación de sus integrantes y la utilización de medios técnicos sofisticados. Asimismo se intensificará la investigación de blanqueo de capitales y delitos económicos, prestando especial atención a la persecución de las distintas tramas de corrupción que se originan como consecuencia de este tipo de delitos. Para ello se ha reforzado la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal con una nueva Brigada de Blanqueo de Capitales, incorporando 260 investigadores a la organización territorial. La variación del número de delitos de blanqueo de capitales perseguidos entre 2003 y 2008, que se ha incrementado en el 100%, demuestra que estamos avanzando en la dirección adecuada. Otras cifras significativas en esta materia son el número de grupos desarticulados, total o parcialmente, y de detenidos que han pasado del año 2007 al 2008 de 415 a 467, y de 5.025 a 5.767, respectivamente. Así pues, se continuará intensificando la lucha contra las grandes organizaciones desde las Unidades de Droga y Crimen Organizado del Cuerpo Nacional de Policía y de la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil, con progresiva desconcentración territorial en función de la mayor presencia de estas organizaciones en determinadas zonas geográficas. Se han incorporado 570 nuevos especialistas de policía judicial en la Policía y 274 en la Guardia Civil, integrándose en los seis Grupos de Respuesta Especial contra el Crimen Organizado (GRECO), y en los siete Equipos contra el Crimen

Organizado (ECO). También se han creado los Grupos Operativos de Localización de Fugitivos y la Unidad de Agentes Encubiertos. Los efectivos disponibles contra la criminalidad organizada han pasado de 3.491 en el año 2003 a 6.032 en el 2008, es decir, se han incrementado un 72,8%.

Para proseguir en esta línea de mayor especialización de nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en esta materia, se ampliarán sus dotaciones con 800 investigadores que se asignarán a las unidades de inteligencia, así mismo se duplicará el número de GRECOs y ECOs y se contribuirá a reforzar las funciones del CICO y la cooperación con los cuerpos autonómicos y centros de inteligencia del Estado. Por último, se reforzará la colaboración con jueces y fiscales, así como con los servicios de la Agencia Tributaria para combatir las formas más sofisticadas de la criminalidad organizada.

6. LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

La *lucha contra la inmigración irregular* constituye la tercera área de actuación del Plan Estratégico de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil. El fenómeno de la inmigración es inherente a la evolución de la sociedad y en España ha representado un factor de desarrollo de primera magnitud, y no solo desde el punto de vista económico y demográfico, también contribuye a que nuestra sociedad sea más abierta y dinámica, más diversa y tolerante. Y precisamente por ello es necesario regular los flujos migratorios, en primer lugar para evitar la trata de seres humanos, con su correlato de explotación sexual y laboral, y también para que quien llegue a nuestro país lo haga con la posibilidad de desarrollar una vida personal y laboral dignas, y con la garantía de integrarse en nuestra sociedad sin tensiones, plenamente.

A pesar de que tanto cuantitativamente como en relación con el volumen global de la inmigración irregular, la que se produce por vía marítima (cayucos, pateras, etc.) es de menor entidad, el dramatismo y el coste de vidas que lleva aparejado, exigen actuaciones singulares y una respuesta inmediata. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con una especial sensibilidad en estos casos, tienen como primer fin salvaguardar las vidas de las víctimas de este tráfico de personas que son los propios inmigrantes. Seguidamente, y de manera enteramente compatible, se trata de erradicar las mafias que se lucran con la trata de seres humanos.

En consecuencia, se continuarán incrementando en el próximo cuatrienio las capacidades de actuación preventiva con medios navales, aéreos y tecnológicos, completando el despliegue del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE) en los archipiélagos Balear y Canario, así como en la costa

peninsular desde Huelva hasta Castellón. En la línea de dotar de más y mejores recursos se ha creado el pasado mes de septiembre el Centro Nacional de Vigilancia de Fronteras Marítimas de la Guardia Civil, para dirigir las operaciones, en coordinación con los diferentes servicios del Estado. Se han constituido un Centro de coordinación y cuatro Centros regionales del Mediterráneo, Estrecho, Atlántico y Cantábrico, con sedes en Valencia, Algeciras, Las Palmas y La Coruña, respectivamente.

Con ser todos estos medios importantes, es la colaboración entre las Fuerzas de Seguridad de otros Estados y la cooperación para el desarrollo con los países de origen y tránsito de la inmigración irregular lo que resulta decisivo para combatirla. Se han firmado Acuerdos de colaboración con Mauritania, Senegal, Gambia y Cabo Verde. En esta materia la cooperación con Marruecos es muy estrecha; baste señalar la existencia de patrullas mixtas Guardia Civil-Gendarmería Real de Marruecos entre El Aaiún y Fuerteventura, Algeciras y Tánger, Granada y Alhucemas, y Almería y Nador.

El resultado de todas estas iniciativas puede calificarse de positivo, aun a pesar de las enormes dificultades a las que hay que hacer frente y, por supuesto, del terrible sufrimiento que padecen las miles de personas que se ven abocadas a arriesgar su vida para conseguir un futuro mejor. Hay diversos factores que inciden en ello: la vigilancia aérea y marítima, el dispositivo FRONTEX que actúa en origen y la colaboración de los gobiernos. A ello hay que añadir otro elemento que, ante todo, tiene un gran efecto disuasorio: la política de repatriaciones que cada vez es más eficaz y ágil.

El flujo de entradas mayoritario, como es bien conocido, se produce por vía aérea. Al tratarse de entradas legales, que por superar los plazos de estancia se convierten en ilegales, establecer cifras y su evolución presenta una gran dificultad. En todo caso, merece destacarse la influencia en ella de una política de visados restrictiva. En cuanto a las medidas que se están poniendo en práctica y que se continuarán desarrollando en el futuro, hay que destacar las relativas a la agilización de procedimientos de expulsión de inmigrantes que delincan, con la creación de la Brigada de Expulsión de Delincuentes Extranjeros. También se aumentará la red de Centros de Internamiento, especialmente en Canarias, y está previsto ampliar el período máximo de permanencia en estos centros (40 días), que resulta claramente insuficiente debido a dificultades evidentes de identificación y de cumplimiento con el procedimiento de repatriación. Se reforzarán, a su vez, los principales puntos de entrada Schengen aéreos y terrestres, mediante controles integrales a través del Sistema de Información Avanzada sobre Pasajeros (APIS) y el Sistema de Información Integral (SIS). En esta misma dirección, se continuará impulsando la colaboración con los servicios policiales y de fronteras europeos. España, como frontera exterior

europea, necesita e impulsa decididamente una política común en materia de inmigración.

7. LA SEGURIDAD CIUDADANA

El cuarto eje de actuación del Plan Estratégico es *la seguridad ciudadana*. La actuación de la Policía y de la Guardia Civil, dirigida a garantizar la seguridad de los ciudadanos y a proteger el libre ejercicio de los derechos y las libertades, es altamente valorada por la sociedad española. Esta valoración queda bien reflejada en la percepción que tienen los ciudadanos sobre los niveles efectivos de seguridad alcanzados, como se manifiesta en los índices de preocupación ciudadana que se sitúan en los niveles más bajos que ha tenido nunca este indicador. Según los datos publicados por el CIS, en febrero de 2009 sólo el 11% de los españoles considera la inseguridad ciudadana como el principal problema en España.

Esta percepción es corroborada por datos objetivos. La tasa de criminalidad en España es inferior a la de los países de referencia de la Unión Europea. En diciembre de 2008 se situaba en 47,6 infracciones penales por mil habitantes, frente a las 70,4 de la media de los 15 países de la Unión Europea que podemos considerar como referencia. Hay que señalar que las tasas de criminalidad responden, por supuesto, a múltiples factores, entre otros a las modificaciones introducidas en nuestro Código Penal, que ha pasado a considerar como delito la violencia de género o a crear tipos penales específicos en esta materia (malos tratos habituales en el ámbito familiar), o bien en materia de seguridad vial en la que se han introducido modificaciones para considerar delitos el conducir con tasas de alcohol o a velocidades excesivas. No obstante, y teniendo en cuenta estos factores, podemos afirmar que nos mantenemos en niveles de baja criminalidad en este tipo de delitos. A ello contribuye, sin duda, la propia eficacia policial. En este aspecto los datos también muestran un sensible avance: la tasa de delitos esclarecidos se ha incrementado en más de 10 puntos desde 2003 a 2008.

A pesar de que estas cifras son claramente positivas, es necesario mantener el esfuerzo desarrollado en los últimos años y reforzar un despliegue policial basado en la estabilidad, la coordinación y la disponibilidad de recursos humanos y materiales suficientes, y en el que la proximidad y la actitud de servicio hacia el ciudadano sean aún mayores. La prevención y la atención al ciudadano, así como garantizar una respuesta eficaz e inmediata, constituyen objetivos primordiales.

Para ello, el Plan Estratégico establece cuatro grandes objetivos: mantener la tasa de criminalidad general en el actual diferencial favorable en relación con

la tasa media de los países de la Unión Europea; disminuir la tasa de delitos más graves, tales como homicidios, robos con violencia y agresiones sexuales a mujeres; perseguir específicamente los abusos y agresiones a los menores y los delitos de pornografía infantil; y, por último, mejorar la lucha contra la pequeña delincuencia y disminuir los tiempos de respuesta policial. También desarrollaremos un esfuerzo adicional en lo concerniente a las tasas de actividad y eficacia, mejorando las de las infracciones penales esclarecidas.

Hay un aspecto de la seguridad ciudadana que merece especial atención: la lucha contra la violencia de género y la protección de otros colectivos vulnerables de nuestra sociedad, como los niños o las personas mayores. Todos somos conscientes de la lacra social que supone la violencia de género. Al mismo tiempo, también sabemos que no siempre es fácil, y a veces no es posible, poner a tiempo los medios para evitar que se cometan este tipo de delitos. Nos encontramos ante un problema de múltiples causas y de extraordinaria gravedad, que no puede ser resuelto exclusivamente por medios policiales o penales. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ponen su mayor empeño en combatir los delitos de malos tratos en el ámbito familiar y cualquier tipo de violencia contra las mujeres y otros colectivos vulnerables. En los últimos cuatro años se han aumentado en un 377% las dotaciones económicas para los servicios de prevención y de lucha contra la violencia de género. Asimismo, los efectivos policiales destinados en las unidades especializadas han pasado de 505 efectivos a comienzos del año 2004 a 1.848 efectivos en 2008. Estas unidades están compuestas por equipos y especialistas en mujer y menores, los EMUME en el ámbito de la Guardia Civil, y en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía el servicio de atención a la mujer, el SAM, así como las UPAP, unidades de prevención, de asistencia y de protección a las mujeres maltratadas. A estas unidades especializadas, hay que añadir la atención preferente que prestan a este tipo de violencia los 35.000 policías y guardias civiles que desarrollan sus funciones en materia de seguridad ciudadana y que tienen como uno de sus objetivos prioritarios la atención y defensa de las mujeres que pueden ser objeto de la violencia machista. También, en marzo de 2007, se puso en marcha el Sistema de Seguimiento Integral contra los casos de violencia de género, consistente en una base de datos única que recoge todas las informaciones procedentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado e incluye una valoración constante del riesgo potencial al que están sometidas las víctimas para adoptar, así, medidas específicas de protección de acuerdo con el nivel de riesgo en que se encuentre la mujer. El Plan prevé extender la labor de coordinación a otras instituciones, mediante la firma de convenios y protocolos con la Fiscalía, el Poder Judicial, otros Departamentos, la Federación Española de Municipios y Provincias, y los colegios de abogados, con la finalidad de mejorar la cooperación

y aumentar, por lo tanto, la eficacia en la protección y contribuir a erradicar la violencia de género.

8. MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD

La *modernización del sistema de seguridad* constituye el área instrumental que recorre transversalmente el Plan Estratégico 2009-2012. Con el objetivo de mejorar la eficiencia de los servicios de seguridad de nuestro país, el Plan presta especial atención a la coordinación y armonización de los programas operativos, de inversiones, de innovación tecnológica, entre otros, del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, de manera que todos los recursos humanos y los medios materiales con los que cuenten tengan un efecto multiplicador.

Esta estrategia de modernización continúa la línea que viene desarrollando el Gobierno desde la anterior legislatura para disponer de unas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado excelentes, mejorando los medios materiales y las infraestructuras, con la incorporación de las nuevas tecnologías en gestión y servicios. Prueba de ello es el incremento de la inversión en materia de seguridad, que en cuatro años ha pasado del 0,49% al 0,60% del PIB en 2008. Para 2009, el presupuesto de la Policía y de la Guardia Civil asciende casi a 6.100 millones de euros, lo que supone un crecimiento del 3% respecto a 2008, más de un punto por encima del límite de crecimiento del gasto público del Estado, y un 50% más que en 2004.

Este esfuerzo presupuestario tiene su reflejo en la dotación, formación y especialización de los recursos humanos. La política de recursos humanos constituye un aspecto prioritario en la modernización del sistema de seguridad. Si es universalmente reconocido que, en cualquier organización, sea pública o privada, las personas son su capital más valioso, que constituyen el elemento definitorio y estratégico de esa organización, es decir, lo que permite que tenga éxito a largo plazo, todo ello es aún más cierto referido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En consecuencia, una de las prioridades en esta materia es mantener los niveles alcanzados en los últimos años en cuanto al número de efectivos. En el período 2004-2009 los efectivos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil se han incrementado un 20,22%, pasando de 122.128 efectivos a 146.830 en febrero de 2009. En el año 2009 está previsto convocar 4.957 nuevas plazas para ambos Cuerpos lo cual permite mantener prácticamente la tasa de reposición.

Un segundo aspecto al que se concede especial importancia es la formación. Los Planes de Formación tienen como primer objetivo conjugar las necesidades de la organización con las expectativas personales y profesiona-

les de sus miembros, de tal manera que ambos aspectos tengan un efecto multiplicador y recíproco, o dicho de otra manera, que la carrera profesional y la motivación personal –factores clave para conseguir una policía excelente– sean elementos dinamizadores que respondan a lo que en la situación actual son las prioridades de actualización y mejora de los servicios que prestan Policía y Guardia Civil. En este sentido, en 2009 el presupuesto dedicado a formación en la Policía y la Guardia Civil es de casi 33 millones de euros, lo que permitirá realizar más de 2.100 cursos en los que participarán del orden de 88.000 alumnos. Hay que resaltar los 33 cursos conjuntos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil que contarán con más de 800 alumnos. Se trata de una iniciativa del mayor interés en la medida en que permitirá aportar conocimientos, experiencias y métodos de trabajo entre ambas organizaciones.

Por último, en cuanto a los aspectos relativos a la gestión de los recursos humanos, la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios depende, en gran medida, de la motivación e iniciativa de los agentes. En esta línea, para conseguir que estén suficientemente incentivados con su profesión, es requisito necesario mejorar sus condiciones de vida y de trabajo mediante, entre otras medidas, la promoción de la conciliación de su vida familiar y profesional, la búsqueda de la mejora de las condiciones de trabajo y de salud en las que desarrollan sus cometidos, la potenciación de las medidas de acción social que permitan a los componentes de ambos Cuerpos y a sus familiares disponer de una serie de actividades y beneficios que redundarán, sin duda, en un mayor grado de satisfacción y compromiso personal.

Otro de los aspectos esenciales en la estrategia de modernización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es la necesaria y progresiva adaptación de medios materiales e infraestructuras a las nuevas demandas. El Plan de Infraestructuras 2009-2012 de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil se orienta a la consecución de los siguientes objetivos:

- Mantener y potenciar la proximidad al ciudadano de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para que puedan cumplir en las mejores condiciones tanto su función básica de prevención como para alcanzar una mayor rapidez de respuesta.
- Mejorar las instalaciones existentes, rehabilitar las obsoletas y construir otras nuevas allí donde sea necesario.
- Adecuar las actuales instalaciones a las necesidades derivadas de nuevos requerimientos operativos, de demandas ciudadanas, de las nuevas tecnologías incorporadas a la actuación policial y de las nuevas funciones sociales que tienen encomendadas Policía y Guardia Civil.

- Mejorar los servicios de atención directa a los ciudadanos, favoreciendo aspectos como la accesibilidad, la comodidad y la atención personalizada, así como las condiciones de trabajo, y de residencia en el caso de la Guardia Civil, de ambos Cuerpos.

En los últimos cuatro años se ha desarrollado un ambicioso plan de infraestructuras que ha permitido una mejora sustancial de las instalaciones y medios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Las inversiones en infraestructuras han pasado de contar con un presupuesto de 68 millones de euros en 2004 a 158 millones de euros en 2008 y con casi 400 millones en el año 2009, lo que supone un incremento del 488%.

Este importante esfuerzo presupuestario ha permitido mejorar y aumentar el número de acuartelamientos de la Guardia Civil y de comisarías del Cuerpo Nacional de Policía: en 2004 eran 3.447 y en 2008 la cifra ascendió a 3.577, estando previsto realizar en 2009 311 proyectos tanto de remodelación como de obra nueva. Así mismo el número de elementos de transportes, que incluye aviones, helicópteros, vehículos policiales, motocicletas y embarcaciones, pasó de 26.637 a 33.065 en 2008, estando programadas en el año 2009 inversiones en equipamientos de transporte por un importe de 97 millones de euros.

De acuerdo con el Plan Estratégico, se proseguirá en esta línea de renovación, adecuación y modernización de las infraestructuras, dotando a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de unas instalaciones modernas y funcionales mediante las que se logre un incremento de la calidad del servicio prestado y de la atención dispensada al ciudadano. Este Plan se compone de tres instrumentos de alcance y contenido diferenciado: el Plan de Mejora y Mantenimiento de las Infraestructuras, dotado para el año 2009 con más de 36 millones de euros; el Plan Especial, cuyo origen se encuentra en la voluntad del Gobierno de dinamizar la economía y fomentar el empleo mediante la contratación de obras en el ámbito municipal, y que cuenta para 2009 con 337 millones de euros para la realización de 311 proyectos en todas las Comunidades Autónomas; y, por último, el Plan Ordinario que contiene la programación cuatrienal de inversiones con una dotación para el año 2009 del orden de 110 millones de euros.

De igual manera, en el terreno de las tecnologías de la información y de las comunicaciones se continuará el proceso de interconexión de las bases de datos de ambos cuerpos policiales, impulsando su utilización común de acuerdo con el plan cuatrienal de infraestructuras tecnológicas.

La modernización y mejora de los medios materiales e infraestructuras, como ya se ha señalado, es una tarea continua que abarca al conjunto de la organización. No es, pues, necesario pormenorizar cada una de las numerosas

iniciativas que prevé el Plan Estratégico. No obstante, hay que destacar dos aspectos. En primer lugar, los proyectos relativos a las Unidades de Policía Científica y de Criminalística del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil. En los últimos años se ha hecho un esfuerzo considerable en la renovación y dotación de estas unidades con los últimos avances tecnológicos y de personal especializado, que ha facilitado que estén en disposición de dar una respuesta inmediata y muy eficaz. Baste recordar la reciente puesta en funcionamiento de las nuevas instalaciones de Policía Científica en su sede central en Madrid. El Plan contempla la investigación criminalística como uno de los elementos claves en la lucha contra las diferentes modalidades delictivas y como apoyo a las tareas de identificación y de reconstrucción de los hechos en las situaciones de grandes catástrofes. En este ámbito de investigación policial de tanta trascendencia se continuarán poniendo en común los medios, las inversiones y la capacidad científica que posee el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil. Se trata de alcanzar el máximo nivel de sinergia entre los servicios de criminalística y de policía científica de nuestro país.

Por último, es necesario poner en primer plano las tareas de coordinación. Nuestro sistema de seguridad, entendiendo como tal el conjunto de instituciones de seguridad que dependen del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, es un sistema provisto de capacidades operativas muy significativas en términos de recursos humanos y de medios económicos, tecnológicos y materiales. Es, por otra parte, un sistema complejo, con actores políticos y operativos múltiples, y necesita por ello de actuaciones adecuadas de coordinación, para mejorar sus niveles de eficacia y eficiencia. En consecuencia, el Plan Estratégico 2009-2012 apuesta decididamente por la colaboración y coordinación con las Comunidades Autónomas y, en el ámbito local, con la Federación Española de Municipios y Provincias, en particular en materias tales como la protección de los colectivos vulnerables y el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

En suma, el Plan Estratégico 2009-2012 de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil pretende responder a las demandas de seguridad de la sociedad española y analizar los escenarios y los previsibles riesgos que deberemos afrontar en un futuro inmediato. También trata de ser un instrumento eficaz para nuestras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Su objetivo no es otro que el de dotarlas de los medios necesarios para que continúen realizando su labor al servicio de la sociedad, para hacer que los españoles estén cada vez más seguros, como garantía de libertad, convivencia y confianza en sus valores y en su futuro.

SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS DE FUTURO EN LA POLÍTICA PENITENCIARIA ESPAÑOLA

MERCEDES GALLIZO LLAMAS

Secretaria General de Instituciones Penitenciarias

1. INTRODUCCIÓN. 2. DEMANDAS DE SEGURIDAD E INFLACIÓN PENAL.
3. EL INCREMENTO DE LA POBLACIÓN RECLUSA: PROBLEMAS Y RAZONES
DE UN FENÓMENO. 4. POLÍTICAS DE REINSERCIÓN Y EFICACIA EN LA
SEGURIDAD PÚBLICA. 5. LAS PENAS ALTERNATIVAS. 6. CONCLUSIÓN.

RESUMEN

La demanda de mayor seguridad respetando el derecho a la libertad constituye uno de los principales desafíos de las sociedades del siglo XXI. Las nuevas formas de delincuencia y la inseguridad en un contexto globalizado llevan a plantearse nuevos retos dentro del ámbito penitenciario. Uno de sus principales ejes de actuación es la necesidad de profundizar en la reinserción social, así como en la prevención del delito a través de la puesta en práctica de las necesarias políticas sociales con el fin de construir una sociedad más fuerte y más segura a largo plazo.

ABSTRACT

The demand for higher security combined with the respect for human rights represents one of the main challenges for the societies in the 21st century. New forms of crime and insecurity in a globalised context lead to face new challenges in the penitentiary field. The main issues are the need for fuller social reintegration together with crime prevention through the implementation of a proper social policy with a view at building on long term a stronger and more secure society.

Palabras clave: Política penitenciaria, Seguridad, Libertad, Reinserción social.

Key words: Penitentiary Politics, Security, Freedom, Social Reintegration.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

En el imaginario social, las prisiones suelen ser un ámbito opaco, marginado, teñido de sensacionalismo y de violencia social. Un mundo que no se quiere conocer, que se ignora, o que es mal conocido.

Por eso es especialmente interesante la oportunidad de hablar de las prisiones en un contexto de reflexión. La imagen de la actividad penitenciaria se asocia a menudo a una percepción negativa por parte de la opinión pública y los medios de comunicación. Para superar esta situación y para que se abandonen determinados estereotipos, se hace necesario mejorar el conocimiento de la realidad penitenciaria, de su dimensión social y de su contribución a la protección de los derechos de los ciudadanos y a la seguridad pública.

2. DEMANDAS DE SEGURIDAD E INFLACIÓN PENAL

Nuestra sociedad cada vez exige más seguridad y es menos tolerante hacia determinados comportamientos que afectan al ejercicio de la libertad y a la propia seguridad de las personas. Esa es una demanda razonabilísima y a la que hay que hacer frente porque esa es la garantía de que construiremos una convivencia mejor, en la que, por ejemplo, la libertad de las mujeres pueda ejercerse sin miedo y en la que evitemos víctimas de violencia en nuestras carreteras y calles. Pero, todavía tenemos una respuesta demasiado unidireccional a la hora de abordar los viejos y los nuevos problemas sociales, las conductas antisociales y la delincuencia en general.

Hemos educado entre todos a la sociedad en una lógica difícil de rectificar: que la única manera de luchar contra las viejas y las nuevas formas de delincuencia es la prisión y el incremento de las penas. Sabemos que detrás de los hechos delictivos hay desequilibrios sociales y patologías: el impacto del machismo, de la droga, o de la enfermedad mental son algunos factores determinantes, aunque hay muchos más. No se puede dar solución a esos problemas sociales solo desde la penalización. Son necesarias políticas sociales comprometidas que pongan el acento, en primer lugar, en la prevención del delito.

El sistema penitenciario ha de contribuir incuestionablemente a la protección de los ciudadanos de la delincuencia más violenta y peligrosa. Aquellos internos que supongan un riesgo para la sociedad deben estar en prisión durante el tiempo que sea necesario. Pero para conseguir la seguridad y proteger realmente al ciudadano, es preciso hacer algo más que ingresar a una

persona durante largo tiempo en prisión. Dado que más de la mitad de nuestros delincuentes reinciden a pesar de haber estado ya en prisión, es preciso reducir esta reincidencia para que el sistema penal sea efectivo y se eviten los delitos definitivamente en el futuro, y no solamente se proporcionen interrupciones temporales en las carreras delictivas. La apuesta por la reinserción es lo que permite construir una sociedad más fuerte y más segura a largo plazo.

También se minimiza el impacto que sobre la persona ejerce la privación de libertad. Ha pasado a la historia una preocupación que ya tuvieron los viejos penalistas: separar a una persona de su medio, estigmatizarle como delincuente, mantenerle en un gueto entre otras personas también excluidas como él de la sociedad. Sabemos que no sólo le crea un desequilibrio personal del que le costará recuperarse, sino que puede afianzarle en un camino que no es el de la reintegración social.

La prisión es un mal necesario, decía el preámbulo de la Ley Orgánica General Penitenciaria. Esa expresión debe comprometernos a minimizar el mal, a desarrollar alternativas que nos hagan avanzar para reducir el recurso a la prisión allí donde no sea necesario.

Es importante castigar a quienes cometen delitos, pero enviar a la gente a la prisión no es el único camino para ello. Los delitos menores pueden ser castigados de manera más efectiva y proporcionada.

3. EL INCREMENTO DE LA POBLACIÓN RECLUSA: PROBLEMAS Y RAZONES DE UN FENÓMENO

El fenómeno de la sobreocupación es uno de los retos más importantes con el que se enfrentan hoy en día las Administraciones Penitenciarias. Un problema que no sólo está presente en nuestro país, sino que es también común denominador en el resto de los países europeos.

Es preciso llamar la atención de la sociedad sobre el crecimiento de la población penitenciaria, tanto penada como preventiva y los efectos que ello lleva aparejado, reflexionar sobre las finalidades y funciones de las políticas criminales y de la prisión en nuestros días y sobre la eficacia de nuestro sistema penal si se desarrolla sobrepasando unos límites asumibles por el propio sistema.

La privación de libertad sigue siendo en nuestro país la respuesta punitiva por excelencia. Tal y como recoge el informe del *Sindic de Greuges*

*de Cataluña*¹, la tasa de aplicación de penas de prisión, frente a otras modalidades punitivas, era de un 62,4% en España en el momento de hacer el estudio (1999). Este porcentaje era del 39,9% en Italia o un 26% en los Países Bajos. Estas cifras son más significativas si tenemos en cuenta el 17,1% de Francia, el 11,8% de Suecia, el 10,8% de Portugal o el 6,5% de Alemania.

En esas mismas fechas las medidas alternativas representaban el 21,4% en España frente al 47,8% en Francia o el 52,1% en Suiza.

En 2003 las medidas alternativas representaban sólo el 20,6% de las sanciones aplicadas, frente al 58,6% de la pena de prisión o el 19,1% de la pena de multa².

Hemos avanzado, sin duda, en este terreno en los últimos años, en los que se está produciendo una progresión geométrica de la población en penas alternativas. Hoy las medidas alternativas representan en torno al 50% de las sanciones impuestas en el ámbito del Estado Español. Aún así, estamos por detrás de los países de la UE.

No es por ello extraño que seamos el país, junto con Inglaterra, que tiene la tasa de encarcelamiento más elevada de la Europa de nuestro entorno. Este alto porcentaje de recurso a la prisión no correlaciona, sin embargo, con la gravedad y la extensión de nuestra criminalidad, ya que nuestros índices de criminalidad son inferiores a la media europea. El recurso a la pena de prisión, en consecuencia, no parece derivarse tanto de necesidades de la lucha contra la criminalidad, como de la apuesta por determinados modelos penales que son más retributivos que los de otros países.

Por ejemplo, la tasa de criminalidad en nuestro país (territorio MIR) era en 2005 del 49,5 delitos por cada 1.000 habitantes. La media europea se encontraba en torno al 70. Frente a ello, como ya hemos indicado anteriormente, la tasa de encarcelamiento en 2005 era de 141 por 100.000 habitantes, por encima de la media europea.

Pese a que durante el 2005 hubo un descenso de los delitos en torno al 1,6 respecto al año anterior, –descendiendo un 3,2 los delitos contra el patrimonio y un 3,6 los homicidios– la tasa de población penitenciaria se incrementó en un 3,92.

La tasa de criminalidad, que era de un 52,1 en 2002, descendió a un 47,5 en 2007 y se mantiene en un 47,6 en 2008, situándose casi 23 puntos por debajo de la correspondiente a los países centrales o de referencia de la Unión Europea (70,4).

La tasa de criminalidad violenta se sitúa también por debajo de los países europeos: 2,5 delitos de este tipo en España frente a 2,6 en Alemania; 3,5 en Dinamarca; 5,1 en Francia, 6,8 en Holanda; 9,6 en Bélgica ó 10,8 en Suecia.

Somos, por otra parte, el país de más baja tasa de victimización en el entorno europeo, según un *estudio realizado por el Instituto Max Planck, Gallup y Unicri* sobre la situación de seguridad en Europa.

Pese a ello, en España la población penitenciaria ha sufrido un incremento del 64,02% en los últimos 10 años. Si tenemos en cuenta los datos de los últimos 25 años, hemos de decir que las tasas de población penitenciaria se han multiplicado por 3.

A fecha 13 de marzo del presente año 74.861 personas se encuentran privadas de libertad en todo el territorio español. En el ámbito de la Administración General del Estado, 64.636 y 10.225, en Cataluña³.

De 2000 a 2008, el número de personas en régimen de privación de libertad en el total nacional pasó de 45.104 a 73.558, 28.454 personas más, que suponen en estos últimos 8 años más de un 63,8 % de incremento.

Esta tendencia al alza de la población reclusa se está acelerando considerablemente. En 2008, la población ha crecido un 10,03% en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE) y un 7,10% en Cataluña.

Contamos con una de las tasas de encarcelamiento más altas de Europa: 161,7 reclusos por 100.000 habitantes en el conjunto de España (en el territorio AGE, 166. En Cataluña, 138,4).

Nuestra tasa de encarcelamiento se ha incrementado también significativamente en los últimos 8 años. Hemos pasado en el ámbito de la Administración General del Estado de un 112,2 en el año 2000 al 166,0 por 100.000 actual⁴.

Esta es una cifra muy superior a la media europea. A 1 de septiembre del 2006, por utilizar una fuente fiable y uniforme de datos estadísticos como la Estadística Penal del Consejo de Europa, nuestro país tenía una tasa de encarcelamiento de 146,1 por 100.000 habitantes. Cifras lejanas al 65,2 de Italia, 90,9 de Grecia, 79,0 de Suiza, 95,8 de Alemania, 91,6 de Francia ó 126,36 de Portugal. Sólo Reino Unido, con un 145,1, se nos equiparaba. La media europea se situaba en torno al 114 por 100.000.

Sin embargo, a pesar de estas cifras comparativas, todavía existe una percepción social en España de que nuestro sistema de penas es blando y desde ciertos sectores se reclama permanentemente que se endurezca todavía más.

4. POLÍTICAS DE REINSERCIÓN Y EFICACIA EN LA SEGURIDAD PÚBLICA

Fruto de la modernidad con que afrontamos el último tercio del siglo XX, nuestros sistemas penitenciarios se situaron en la orientación a la reinserción y el respeto a los derechos de las personas excluidas de libertad. Para ello desarrollamos sistemas de individualización, especializamos y profesionalizamos la función penitenciaria y modificamos los proyectos constructivos y equipamientos de las cárceles.

Estos objetivos resocializadores que guían nuestro sistema penitenciario no responden únicamente a principios humanitarios, de los que no podemos abdicar, sino a criterios de racionalidad y eficacia. Como han refrendado ampliamente estudios científicos, la privación de libertad, por sí misma, no es un instrumento eficaz en la lucha contra la delincuencia si a la par no se interviene sobre las causas de la misma, si no se realizan políticas de tratamiento.

Como indican numerosos estudios criminológicos el mero internamiento en prisión por sí solo no sirve para reducir las tasas de reincidencia delictiva. Lo que la reduce es capacitar al delincuente para que pueda retornar a la sociedad en condiciones de llevar una vida social sin delitos, y eso exige intervenir sobre los factores que han favorecido esa respuesta delictiva.

Dado que el encierro «per se» transforma poco y que lo único que consigue es neutralizar temporalmente al delincuente privándole de la oportunidad de cometer delitos, la política que demanda exclusivamente más prisión acaba convirtiendo ésta en una hidra, un monstruo de inagotable capacidad de reproducción con un efecto perverso: más prisión → más hacinamiento → menos posibilidades de intervención → menor eficacia de la prisión → mayor reincidencia → mayor inseguridad ciudadana → más prisión.

Este círculo vicioso debe ser cortado. Para ello es preciso que el sistema penitenciario se centre en su objetivo de reeducación y reinserción social, aproximando las modalidades de cumplimiento de las penas hacia la reinserción, normalizando la vida en la prisión mediante acciones de intervención educativa, cultural, laboral, deportiva, sanitaria, etc.

Aquí se refleja la primera paradoja de las prisiones en las sociedades desarrolladas. La reinserción como finalidad y la individualización como instrumento casan mal con la masificación. Ni funcional ni presupuestariamente es posible asumir esta contradicción.

Los recursos en economía, por propia definición, son escasos, y una correcta administración de los mismos exige que valoremos la eficacia y el coste tanto de nuestras acciones como del gasto público. No podemos multiplicar «ad infinitum» construcciones de nuevos espacios penitenciarios, en las condiciones que una mínima dignidad exige, sin cuestionarnos seriamente si no existen otras sanciones que resulten igualmente eficaces socialmente y menos costosas económicamente.

En los últimos 4 años se ha realizado un gran esfuerzo inversor por parte del Gobierno para modernizar las infraestructuras penitenciarias, como revela el hecho de haber aprobado una actualización y revisión del Plan de Centros en 2005 con una inversión aproximada de 1.650 millones de euros y la creación de 12.000 celdas funcionales y 2.400 complementarias en régimen ordinario, para el horizonte de 2012.

En los últimos 3 años se han construido 4 nuevos Centros Penitenciarios (Puerto III, Madrid VII, Castellón II y Sevilla II), 13 Centros de Inserción Social, 1 Unidad de Madres (Mallorca) y 4 Unidades de Custodia Hospitalaria.

A pesar de ello, nunca habrá cárceles suficientes para hacer frente a esta escalada de población reclusa.

Si no conseguimos que el paso por la prisión sea una oportunidad para reeducar a una buena parte de las personas condenadas, para enseñarles a ordenar sus vidas y para tratar los problemas que les llevaron al delito, fracasaremos en nuestras políticas de seguridad y continuaremos arrastrando como una lacra un porcentaje de reincidencia que sobrepasa la mitad de la población reclusa.

La contribución a la mejora de la seguridad pública que el sistema penitenciario está llamado a realizar exige no sólo el aislamiento, sino políticas sociales decididas compensadoras de muchas de las carencias que presenta la población reclusa.

Hemos puesto en marcha programas específicos, como el de internos en régimen cerrado, discapacitados, prevención de suicidios, delincuentes violentos, violencia de género, etc., que en la mayoría de las ocasiones pretenden intervenir directamente sobre las causas y factores que están en la base de la conducta delictiva del interno, y estamos convencidos que de esta manera se combatirá mejor contra la reincidencia.

A título de ejemplo baste señalar que un 25,6 % de los internos presentan uno o más diagnósticos de enfermedad mental en su historia clínica. En muchas oca-

siones, la enfermedad mental se halla en el origen del delito que esas personas cometieron; si no se interviene sobre ellas el riesgo de reincidencia será alto.

Urge en nuestros días reflexionar sobre los servicios de salud mental comunitarios y en qué medida un adecuado seguimiento del enfermo puede evitar situaciones que conduzcan a la reclusión.

También es necesario tomar medidas que aborden la situación de muchas de estas personas cuando, una vez libres, al volver a la sociedad, se pueden encontrar perdidos y cargan además con el doble estigma de su condición de enfermo mental y ex preso.

La drogodependencia constituye igualmente un problema grave entre la población penitenciaria. La «*Encuesta estatal sobre salud y drogas entre los internados en prisión de 2006*» ponía de relieve que en el mes anterior al ingreso en prisión el 42% de las personas eran consumidoras de cocaína y heroína y el 37,7%, aunque no consumían heroína o cocaína, eran consumidores de otras sustancias, principalmente alcohol, cannabis y psicofármacos.

El 11,7% de las personas que ingresan en prisión eran consumidores de drogas por vía parenteral en el mes previo al ingreso y, de ellas, más de la cuarta parte lo hacía usando jeringuillas ya usadas por otras personas.

Obviamente la política penitenciaria en este ámbito no puede sustraerse a políticas sanitarias que oferten tratamiento deshabitador a la mayoría, que les permita alejarse del delito.

5. LAS PENAS ALTERNATIVAS

La reacción penal debe ampliarse a medidas más constructivas y más reparadoras del daño causado. Es preciso, reconociendo la necesidad de la prisión para determinada delincuencia, reducir sus efectos nocivos y las dimensiones de la misma a límites más razonables.

Como ya hemos dicho, las penas privativas de libertad son imprescindibles para delitos donde la lesión del bien jurídico es grave. Pero no son la mejor ni la más eficiente forma de reacción frente a una delincuencia pequeña y mediana, que es muy numerosa. En este terreno las alternativas penales y el cumplimiento en medio abierto tienen mucho que aportar.

No es ésta una propuesta novedosa ni aislada en el contexto internacional. Es una necesidad ante la constatación de una evidencia: el impulso dado a estos instrumentos penales y penitenciarios ha sido históricamente escaso y ha habido una constante falta de medios para hacerlos realidad.

Como hemos venido argumentando hasta ahora, el uso generalizado de la pena de prisión en nuestro país ha redundado en una alta tasa de sobreocupación de los centros penitenciarios. No es un fenómeno tampoco ajeno a buena parte de los países europeos. Por ello, el Consejo de Europa viene llamando la atención sobre esta cuestión, la última vez en 2008 en la reunión de responsables de las Instituciones Penitenciarias de toda Europa, incidiendo en la necesidad de potenciar medios alternativos.

Queremos insistir no sólo en la necesidad, sino también en la eficacia de las sanciones en comunidad.

Las intervenciones en medio abierto, junto con las alternativas a la entrada en prisión, se revelan como medios igual o más eficaces para luchar contra la reincidencia si se emplean con rigor y seriedad, tal y como se deduce de los estudios criminológicos existentes sobre la materia.

Las medidas penales alternativas permiten dar una respuesta sancionadora ante la comisión de un hecho delictivo, menos penosa que el ingreso en una prisión y con más potencial de integración.

Las sanciones en comunidad –medidas alternativas y medio abierto– presentan indudables ventajas:

- Cumplen una importante función social y tienen un alto valor educativo, en la medida que, como norma general, exigen una actitud más activa por parte del ofensor. Baste citar como ejemplo la sanción de Trabajos en Beneficio de la Comunidad en la que el penado viene obligado a reparar el daño social causado precisamente realizando trabajos de utilidad pública a esa misma sociedad.
- Por otra parte, pueden ajustarse a las circunstancias del penado y a sus características sociales y personales en mayor medida que la pena de prisión.
- Tienen un componente de ayuda que garantiza las posibilidades de reinserción, lo que disminuye el riesgo de reincidencia futura y evita el alejamiento y la ruptura con el medio social posibilitando el cumplimiento de la sanción en el propio entorno del penado.
- Las medidas alternativas son apropiadas para aquellos supuestos de delincuencia menor en los que, sin riesgo para la seguridad pública, se puede dar una respuesta sancionadora que favorezca en mayor medida la reinserción social de estos infractores.
- La utilización de estas medidas con este tipo de delincuencia reduce la superpoblación carcelaria y facilita la gestión de las prisiones de manera que el Estado puede racionalizar el gasto público que el sistema pe-

nitenciarlo genera y conseguir mayor eficacia en sus objetivos de disminuir la reincidencia futura.

- Tienen un coste mucho menor que la prisión. Esta afirmación no solamente es cierta si atendemos a los costes directos como los relativos a gastos de mantenimiento de las prisiones, personal, alimentación, administración etc., sino que se hace más relevante si tuviéramos en cuenta los costes sociales indirectos.

Evidentemente, la política no puede orientarse exclusivamente por criterios económicos; pero exige, sin duda, reflexionar sobre la eficacia y la razonabilidad del gasto público.

Desde 1995, tardíamente con respecto a la realidad europea, nuestro sistema penal empezó a desarrollar un sistema realmente alternativo a las penas privativas de libertad. Hasta ese momento los sustitutivos y alternativas penales habían sido muy escasos.

En estos catorce años, desde su implantación, y especialmente en los últimos cinco, las medidas alternativas han experimentado un desarrollo espectacular, lo que nos llena de esperanzas a aquellos que confiamos en encontrar respuestas penales más potenciadoras de la reinserción y menos agresivas, pero también han venido a generar múltiples problemas en orden a garantizar su eficacia y viabilidad.

Si en el año 2000 fueron 812 las medidas alternativas impuestas en el ámbito de la Administración General del Estado, en 2008 fueron 60.405. Es decir, en tan solo 8 años el volumen de las penas se ha multiplicado por 75.

A diciembre de 2008, la Administración General del Estado gestionaba un 48,7% (60.405) de medidas alternativas, frente a un 51,23% de medidas o penas de privación de libertad (63.470).

Si sólo tenemos en cuenta la población penada, la población en medidas alternativas representaban en esa fecha un 55,6% de la población penada (60.405) mientras que los condenados a penas de prisión representaban un 44,3% (48.133).

Esta evolución es especialmente llamativa en dos áreas de delitos: la delincuencia por violencia de género y la delincuencia contra la seguridad vial.

Baste señalar como ejemplo que el número de sentencias impuestas en 2008 fue 18.748 en materia de violencia de género. En los delitos contra la seguridad vial, si en febrero de 2008 se recibieron 1.461 sentencias, en diciembre de ese mismo año fueron 33.184.

Estas cifras son representativas de la magnitud del reto al que nos enfrentamos. Estamos, sin duda, en un momento importante para garantizar que el sistema alternativo realmente funcione, y para ello es necesaria la colaboración de todos los sectores sociales en este proyecto.

Como es conocido, la Administración Penitenciaria española ha debido acometer, como consecuencia de las sucesivas reformas legales habidas desde 1995, un cuadro de nuevas funciones, servicios y actividades para la intervención en medio abierto y en comunidad.

La aportación de la Administración Penitenciaria es la de coordinación del sistema judicial con los recursos comunitarios. Nosotros tenemos a nuestro cargo el control de la ejecución de la pena, mientras que a las entidades les corresponde facilitar las tareas, los espacios.

En muchas de estas medidas la participación de la comunidad en su ejecución, con la aportación de recursos institucionales y humanos, resulta un elemento fundamental e imprescindible. Uno de nuestros primeros retos y dificultades es conseguir este necesario apoyo social y crear una cultura proclive a su implantación.

El cumplimiento de penas en comunidad lleva implícito un compromiso de la comunidad en esta tarea, una conciencia de que debemos trabajar para integrar a las personas que transgreden la ley, educándolas en su observancia. Debemos recuperar la justicia reparadora y restaurativa devolviendo a través del trabajo en beneficio de la comunidad parte del daño que se causó. No se entiende así. Son todavía pocas las entidades que aportan un catálogo de trabajos en beneficio de la comunidad y que se comprometen en su aplicación.

Todos queremos luchar contra el delito pero todos queremos mirar a otro lado cuando la sanción compromete a que hagamos algo, sea ceder terreno para un centro penitenciario o un centro de inserción, sea integrar en tareas comunitarias a quienes han cometido delitos menores.

Es preciso que en el futuro la sociedad en su conjunto profundice en sus compromisos para que entre todos podamos construir una sociedad más justa y más segura.

6. CONCLUSIÓN

El sistema penitenciario debe ser riguroso a la hora de proteger a la sociedad contra la delincuencia más peligrosa. Para las formas más graves de cri-

minalidad, especialmente la delincuencia organizada, la terrorista y aquellos otros delitos que generan gran alarma social, deben ser reforzados el control y el aseguramiento de las personas, de manera que se garantice el cumplimiento efectivo de las condenas.

Además de ello, la sociedad debe ser consciente también de que una política de seguridad pública con perspectiva de éxito, es aquella que, junto con el control, pone al alcance de los internos recursos que disminuyen su capacidad de reincidencia. Cuando un sistema penitenciario pone la atención en la resocialización de sus internos, contribuye a mejorar la cohesión social en la colectividad y la protección de sus ciudadanos.

Hemos dicho en otras ocasiones que ha llegado el momento de que la sociedad moderna supere la idea de que las prisiones son el destino inevitable al que están abocadas todas las personas que incumplen las leyes penales. Esta concepción no es razonable, ni útil, ni realista.

Al lado de una delincuencia grave que exige confinamiento, existe una pequeña y mediana delincuencia que puede ser tratada en comunidad. Muchas de las personas que han cometido una única y primera infracción de carácter leve pueden cumplir su condena en medio abierto. A esta filosofía nos animan reputados organismos internacionales como el Consejo de Europa.

En esta misma línea, hay que insistir en que es preciso apostar por nuevas formas de cumplimiento de penas que posibiliten alternativas reales al internamiento en prisión, sin que mermen la seguridad pública. Contamos hoy en día con instrumentos adecuados para hacer posible un cambio de este tipo. Este es un gran reto y una enorme oportunidad que requerirá los máximos esfuerzos en los próximos años.

Es preciso trasladar a la sociedad, como ya hemos hecho en ocasiones anteriores, que la ejecución de las penas o sanciones en comunidad no incrementa la inseguridad, sino que, por el contrario, contribuye a disminuirla en la medida que facilita una mejor reintegración social del delincuente y, en consecuencia, la evitación de conductas delictivas futuras.

Estas propuestas no son novedosas, llevan tiempo arraigadas en otros países de nuestro entorno y están avaladas por organismos internacionales especializados en la lucha contra la criminalidad.

Por último, queremos señalar que las prisiones son también parte de la sociedad. No podemos ni queremos trabajar a espaldas de ella. Es preciso, por lo tanto, que la sociedad en su conjunto –organizaciones, instituciones, voluntarios, administraciones, medios de comunicación– se implique y cola-

bore en la consecución de sus fines integradores. Solamente así podremos construir entre todos una sociedad más justa, más humana, más fuerte y con más esperanza.

Referencias

- ¹ Fuente: Estudio comparativo de los sistemas penitenciarios europeos y catalán. Sindic de Greuges de Catalunya. Noviembre 2007.
- ² Fuente: Informe Sindic de Greuges 2007.
- ³ Fuente: Estadística penitenciaria semana 13/03/2009.
- ⁴ Fuente: Población reclusa a 06/03/09. INE_ Real Decreto 2124/2008, de 26 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas a 1 de enero de 2008.

LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA: TRADICIÓN Y MODERNIDAD

MARÍA ÁNGELES GONZÁLEZ GARCÍA
Secretaria General Técnica del Ministerio del Interior

1. INTRODUCCIÓN. 2. ANTECEDENTES NORMATIVOS, 1957-1997. 3. FUNCIONES Y ESTRUCTURA. 4. REGULACIÓN A PARTIR DE 1997. 5. CONCLUSIONES FINALES.

RESUMEN

La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, desde su creación como Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación en 1960, ha tenido las competencias y funciones derivadas de las disposiciones que regulan la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento del Gobierno y de la Administración, como las restantes Secretarías Generales Técnicas de los Departamentos Ministeriales.

ABSTRACT

Since its creation as Departmental Secretariat of the Ministry of «Gobernación» in 1960, the Departmental Secretariat of the Ministry of the Interior has enjoyed the same functions and powers resulting from the provisions on organisation, legal status and functioning of both Government and Administration as the rest of Departmental Secretariats of the different Ministries.

Palabras clave: Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, Administración Pública, Organización, Funciones.

Key words: Departmental Secretariat, Ministry of the Interior, Public Administration, Organisation, Functions.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Se han cumplido más de cincuenta años desde que en julio de 1957 se creó la figura de los Secretarios Generales Técnicos. Están a punto de cumplirse cuarenta y nueve años desde que en septiembre de 1960 se creó la Secretaría General Técnica en el Ministerio de la Gobernación.

Las Secretarías Generales Técnicas tienen asignadas un conjunto de competencias y funciones que son comunes a todas ellas, en tanto que vienen derivadas de las leyes que regulan la organización, el régimen jurídico y el funcionamiento del Gobierno y la Administración. Por ello en nada se diferencia la Secretaría General Técnica de este Ministerio de las restantes. Si en la actualidad tiene además otras funciones es consecuencia del proceso de transferencia de determinadas competencias a las Comunidades Autónomas en materias como, por ejemplo, los espectáculos públicos y los juegos de azar, sobre los que el Ministerio del Interior mantiene facultades de coordinación y cooperación.

La finalidad que persigue este estudio es la de exponer cuál ha sido su evolución, desde el momento de su creación hasta la actualidad y el papel que ha desempeñado en la organización y la estructura ministerial.

La exposición se estructura siguiendo los hitos temporales de las diferentes disposiciones que han regulado esta Dirección General incluyendo en cada una de estas etapas las normas que la han configurado desde 1960 hasta el momento actual.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS, 1957-1997

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 20 de julio de 1957¹ en el artículo 11 estableció la posibilidad de que en los Ministerios civiles existiera un Secretario General Técnico con categoría de Director General para realizar estudios y reunir documentación sobre las materias propias del Departamento. En todo caso, este precepto tenía sólo carácter facultativo.

Artículo once: «En los Ministerios civiles podrá existir un Secretario General Técnico, con categoría de Director General, para realizar estudios y reunir documentación sobre las materias propias del Departamento, especialmente en orden a los puntos siguientes:

- 1) Elaborar los proyectos de planes generales de actuación y los programas de necesidades del Departamento.

- 2) Prestar asistencia técnica y administrativa al Ministro en los asuntos que éste juzgue conveniente, con vista a la coordinación de los servicios.
- 3) Proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los servicios de los distintos Centros del Ministerio y preparar la relativa a su organización y métodos de trabajo, atendiendo principalmente a los costes y rendimientos.
- 4) Proponer las normas generales sobre adquisición de material y cuantas disposiciones afecten al funcionamiento de los servicios.
- 5) Preparar compilaciones de las disposiciones vigentes que afecten al Ministerio, proponer las refundiciones o revisiones de textos legales que se consideren oportunas, y cuidar de las publicaciones técnicas y estadísticas acerca de las materias de la competencia del Departamento, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística y las demás que se estimen convenientes.

Para el cumplimiento de las anteriores funciones, podrá recabar de las Direcciones Generales y Organismos del Departamento, así como de sus Servicios descentralizados, cuantos informes, datos y documentos considere precisos para el cumplimiento de sus fines.

Por otra parte la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958², volvía a mencionar las Secretarías Generales Técnicas en relación con el procedimiento para la elaboración de Disposiciones de carácter general. En el artículo 129 establecía:

Uno. La elaboración de disposiciones de carácter general y de anteproyectos de Ley se iniciará por el Centro directivo correspondiente, con los estudios e informes previos que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad de aquéllos, con arreglo a lo dispuesto en el presente capítulo y en el capítulo primero del título primero.

Dos. Se conservarán junto con la moción, providencia o propuesta de quien tenga la iniciativa de la disposición de que se trate, los dictámenes y consultas evacuadas, las observaciones y enmiendas que se formulen y cuantos datos y documentos ofrezcan interés para conocer el proceso de elaboración de la norma o puedan facilitar su interpretación.

Además en el artículo 130 disponía:

Uno. Los proyectos de disposición de carácter general, antes de ser sometidos al Órgano competente para promulgarlos, habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica o, en su defecto, la Subsecretaría del Departamento respectivo, o el Estado Mayor, si se trata de los Ministerios militares.

3. FUNCIONES Y ESTRUCTURA

En el entonces denominado Ministerio de la Gobernación, por Decreto 1841/1960, de 21 de septiembre³, se crea la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación.

Las razones que justifican esta creación haciendo uso de la facultad contenida en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, según se recoge en el preámbulo, son el volumen de los servicios que dependen del Ministerio y su amplia proyección nacional.

Las notas más características bajo las que se configuró son las siguientes:

- Se crea bajo la superior jefatura del titular del Departamento.
- Se le atribuyen las funciones de órgano de estudio para la programación, organización y coordinación de los servicios del Departamento.

En el ejercicio de esas funciones generales se concretan las funciones específicas de:

- a) Prestar asistencia técnica y administrativa al Ministro y al Subsecretario.
- b) Las relativas a mejorar la organización y métodos de trabajo; las de fomentar la simplificación y normalización de documentos; realizar los estudios analíticos del coste de los servicios; elaborar o informar los proyectos de modificación orgánica de los servicios del Departamento y dirigir los servicios de las Oficinas de información y de las iniciativas y reclamaciones.
- c) Preparar por orden del Ministro o delegada en el Subsecretario o a solicitud, en su caso, de las Direcciones Generales los proyectos de carácter técnico y la redacción de informes y propuestas que se le soliciten.
- d) Publicaciones, creación de un centro de documentación bibliográfica y Biblioteca.
- e) Conocer, en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística, los datos y series estadísticas relacionados con la actividad del Ministerio.

El Decreto 2651/1963, de 10 de octubre⁴, por el que se complementa el de 21 de septiembre de 1960, creador de la Secretaría General Técnica, manteniendo la estructura organizativa y de funciones, concreta que corresponde a la Secretaría General Técnica:

- a) Prever y sistematizar los objetivos del Departamento, a través de un «Plan general de actuaciones» que, a propuesta del Secretario General Técnico, será aprobado por el Ministro.

- b) Prestar asistencia y cooperación a las demás unidades del Departamento en la ejecución de los objetivos y desarrollo de este Plan.
- c) En el marco de las funciones de prestar asistencia en cuantos asuntos juzgue conveniente el Ministro o el Subsecretario, se le asignan, en concreto, las de ser el órgano de relación ordinaria con otros Ministerios y en particular le compete informar al Ministro, directamente o a través del Subsecretario, de los asuntos que se eleven a Consejo de Ministros o a las Comisiones Delegadas, así como de las enmiendas o incidencias que afecten a los proyectos de ley del Ministerio de la Gobernación.
- d) Dictaminar, antes de su promulgación, las disposiciones de carácter general.
- e) Llevar a cabo no sólo las tareas que se contemplan en la Ley de procedimiento administrativo, sino también preparar los borradores y anteproyectos que se le encomienden.
- f) Asimismo se hace mención a las actividades de biblioteca, centro de documentación, estadística y servicio de traducciones.

Mediante Orden de 8 de abril de 1965⁵, se creó una Oficina de Inversiones en la Secretaría General Técnica. La justificación de su creación viene determinada por la necesidad de disponer de *«los adecuados servicios que puedan auxiliar a los órganos superiores del Departamento en el alto control de la ejecución de las inversiones más importantes llevadas a cabo por órganos del mismo en las distintas fases de cada proyecto»*.

En la Orden de 26 de septiembre de 1974⁶, que desarrolla el Decreto 986/1974, por el que se reorganiza el Ministerio de la Gobernación, se identifican de manera precisa las funciones de la Secretaría General Técnica, ya vinculadas a su estructura organizativa.

A través de la Vicesecretaría General Técnica, ejerce las funciones de mejora de la estructura orgánica y de racionalización y simplificación de procedimientos y métodos de trabajo.

El Servicio de Información y Relaciones Públicas de la Vicesecretaría lleva a cabo las funciones de coordinar e impulsar las relaciones públicas del Departamento, aprobando los planes y programas de actuación y realizando campañas de difusión.

La Subdirección General de Estudios y Documentación tiene asignadas como funciones más importantes la de realizar trabajos de investigación y estudio con el objeto de proporcionar información y elementos de juicio para

la elaboración de las bases de la política general del Departamento y la preparación de programas de actuación y de anteproyectos de leyes del Departamento. También se le encomiendan las publicaciones, las estadísticas y la centralización de la selección y adquisición de documentos y material bibliográfico.

La Subdirección de Informes y Coordinación es la unidad encargada de elaborar los informes sobre Proyectos de Disposiciones generales y Anteproyectos de ley remitidos por otros Departamentos, de los que le sometan en el trámite preceptivo que establece el artículo 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo las Direcciones Generales del Ministerio, y de preparar los informes sobre los Proyectos y proposiciones de ley en los que haya de pronunciarse el Gobierno.

La Secretaría General Técnica se mantiene en los términos antes descritos hasta el año 1990. Es en este año en el que mediante el Real Decreto 901/1990, de 13 de julio⁷, por el que se reestructura la Subsecretaría del Ministerio del Interior, se lleva a cabo, como se indica en su preámbulo *«una reorganización general que contemple con visión de conjunto y armonice los distintos órganos y funciones, que es especialmente necesaria en la Subsecretaría de un Ministerio como el de Interior, cuya organización, aunque resulte paradójico, procede de una etapa anterior a su nacimiento como tal Ministerio, en al año 1977, ya que se refiere a su antecedente orgánico inmediato, el Ministerio de la Gobernación y data del 5 de abril de 1974.»*

En este Real Decreto, la Secretaría General Técnica pasa a depender directamente del Subsecretario del Ministerio del Interior.

Mantiene las funciones que le encomienda la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la Ley de Procedimiento Administrativo y demás normas complementarias.

A la vez se le asignan determinadas funciones como son las correspondientes al Registro de Asociaciones, la Comisión Interministerial Permanente de Armas y Explosivos y las relacionadas con los recursos administrativos que se interpongan.

Se organiza en las siguientes unidades:

- La Vicesecretaría General Técnica, a la que corresponden las funciones de informe, tramitación y, en su caso, elaboración de disposiciones generales; las de Registro de Asociaciones y las de convocatoria y cumplimiento de acuerdos de la Comisión Interministerial de Armas y Explosivos.

- La Subdirección General de Informes y Coordinación, que tiene asignadas las funciones de estudio e informe del Consejo de Ministros y sus Comisiones y de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios; las de encauzar las relaciones del Departamento con el Secretariado del Gobierno, con el Defensor del Pueblo y las Comunidades Autónomas.
- La Subdirección General de Estudios, que lleva a cabo las funciones de estadística y publicaciones; las de documentación y biblioteca y las de gestión de las relaciones y actividades internacionales del Departamento.
- La Subdirección General de Recursos, a la que corresponde la tramitación y propuesta de resolución de todos los recursos administrativos que se interpongan, excepto los relativos a la Dirección General de Tráfico; las declaraciones de nulidad y lesividad de los actos administrativos, las peticiones de indemnización relacionadas con el ejercicio de las competencias del Ministerio y el mantenimiento de las relaciones del Departamento con los Tribunales de Justicia.

En el Real Decreto 1885/1996, de 2 de agosto⁸, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, se le atribuyen otras funciones como son las relativas a espectáculos taurinos y los juegos de azar –con el Seretariado y la ejecución de acuerdos de la Comisión Nacional de Juego y la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos–, y las Oficinas de Atención al Ciudadano.

Se le asignan las funciones de atención a las víctimas del terrorismo, la colaboración con las oficinas de atención a las víctimas de delitos violentos que se establezcan en Fiscalías y Tribunales, las relaciones con las asociaciones de víctimas del terrorismo y con las unidades encargadas de la tramitación de ayudas públicas.

En cuanto a su organización, pasa a estructurarse en cuatro Subdirecciones Generales: la Vicesecretaría General Técnica, la Subdirección General de Informes y Relaciones Institucionales, la Subdirección General de Recursos y la Subdirección General de Atención al Ciudadano y de Asistencia a Víctimas del Terrorismo.

4. REGULACIÓN A PARTIR DE 1997

En el año 1997 se aprueban dos leyes que inciden de manera directa en las Secretarías Generales Técnicas.

La primera de ellas es la Ley 6/1997, de 14 de abril⁹, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. De su contenido procede destacar:

Artículo 9. Organización interna de los Ministerios.

1. En los Ministerios pueden existir Secretarías de Estado, y excepcionalmente Secretarías Generales para la gestión de un sector de actividad administrativa. De ellas dependerán jerárquicamente los órganos directivos que se les adscriban.

2. *Los Ministerios contarán, en todo caso, con una Subsecretaría, y dependiendo de ella una Secretaría General Técnica, para la gestión de los servicios comunes previstos en la Sección 4 de este Capítulo.*

3. Las Direcciones Generales son los órganos de gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas.

Artículo 17. Los Secretarios generales técnicos.

1. *Los Secretarios generales técnicos, bajo la inmediata dependencia del Subsecretario, tendrán las competencias sobre servicios comunes que les atribuyan el Real Decreto de estructura del Departamento y, en todo caso, las relativas a: producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones.*

2. *Los Secretarios generales técnicos tienen a todos los efectos la categoría de Director general y ejercen sobre sus órganos dependientes las facultades atribuidas a dicho órgano por el artículo siguiente.*

Artículo 18. Los Directores generales.

1. Los Directores generales son los titulares de los órganos directivos encargados de la gestión de una o varias áreas funcionalmente homogéneas del Ministerio. A tal efecto, les corresponde:

- a. Proponer los proyectos de su Dirección General para alcanzar los objetivos establecidos por el Ministro, dirigir su ejecución y controlar su adecuado cumplimiento.
- b. Ejercer las competencias atribuidas a la Dirección General y las que le sean desconcentradas o delegadas.
- c. Proponer, en los restantes casos, al Ministro o al titular del órgano del que dependa, la resolución que estime procedente sobre los asuntos que afectan al órgano directivo.
- d. Impulsar y supervisar las actividades que forman parte de la gestión ordinaria del órgano directivo y velar por el buen funcionamiento de los órganos y unidades dependientes y del personal integrado en los mismos.
- e. Las demás atribuciones que le confieran las leyes y reglamentos.

Artículo 21. Organización básica de los servicios comunes ministeriales.

Los servicios comunes estarán integrados en una Subsecretaría dependiente directamente del Ministro, a la que estará adscrita una Secretaría General Técnica y los demás órganos que determine el Real Decreto de estructura del Departamento.

La segunda es la Ley 50/1997, de 27 de noviembre¹⁰, del Gobierno. En esta Ley se refieren también a la Secretaría General Técnica los artículos siguientes:

Artículo 22. De la iniciativa legislativa del Gobierno.

1. El Gobierno ejercerá la iniciativa legislativa prevista en los artículos 87 y 88 de la Constitución mediante la elaboración, aprobación y posterior remisión de los proyectos de Ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

2. El procedimiento de elaboración de proyectos de ley a que se refiere el apartado anterior, se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria, los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar. *En todo caso, los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica.*

Artículo 24. Del procedimiento de elaboración de los reglamentos.

1. La elaboración de los reglamentos se ajustará al siguiente procedimiento:

a. La iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar.

2. *En todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica, sin perjuicio del dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos.*

En el Real Decreto 2823/1998, de 23 de diciembre¹¹, se adecuan las menciones legislativas de la Secretaría General Técnica a estas dos Leyes.

En la organización del Ministerio del Interior que se llevó a cabo por el Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio¹², la Secretaría General Técnica no sufre modificaciones en las competencias. En cuanto a la estructura, se mantienen las cuatro Subdirecciones Generales.

En el Real Decreto 1599/2004, de 2 de julio¹³, sí se introducen algunas nuevas funciones, como son las relativas a las relaciones del Departamento con el Comité Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos y degradantes o la coordinación y seguimiento de la transposición de las directivas comunitarias y los instrumentos jurídicos de la Unión Europea así como la elaboración de las respuestas de los procedimientos de infracción abiertos contra España en fase precontenciosa y el informe de los convenios internacionales en las materias propias del Departamento.

Por Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre¹⁴, de organización del Ministerio del Interior se creaba una nueva Dirección General, la de Apoyo a Víctimas del Terrorismo, que asume las funciones que hasta ese momento correspondían a la Secretaría General Técnica, en relación con las víctimas de terrorismo. También se asignan a esa Dirección General las funciones de atención al ciudadano. En consecuencia, se suprime en la Secretaría General Técnica la Subdirección General de Atención al Ciudadano y de Asistencia a Víctimas de Terrorismo. En todo lo demás las funciones y estructura organizativa de la Secretaría General Técnica se mantienen.

En la actualidad y según establece el Real Decreto 1181/2008, de 17 de julio¹⁵, de estructura orgánica del Ministerio del Interior, la Secretaría General Técnica además de las funciones a que se refieren la Ley 6/1997 y Ley 50/1997, tiene asignadas las siguientes:

- Informe preceptivo y tramitación de disposiciones generales así como las gestiones para su publicación. La elaboración de proyectos normativos cuando se le encomiende y el asesoramiento a los altos cargos del Departamento.
- Realizar estudios y análisis organizativos de la estructura del Departamento y la dirección y redacción de proyectos de organización de ámbito ministerial.
- La elaboración de estudios e informes y la preparación de documentación sobre cuantos asuntos sean sometidos a Consejo de Ministros, Comisiones Delegadas del Gobierno y Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios.
- La coordinación de las relaciones con el Defensor del Pueblo y con el Comité Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes.
- El seguimiento de actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas, las relaciones de cooperación con éstas y el proceso de transferencias.

- La presidencia de la Comisión Interministerial Permanente de Armas y Explosivos.
- La coordinación y seguimiento de la transposición de directivas comunitarias y el informe de los convenios internacionales.
- La tramitación y propuesta de resolución de recursos y reclamaciones previas a las vías civil y laboral y las peticiones de indemnización.
- La sustanciación y propuesta de resolución de los conflictos de atribuciones entre órganos del Departamento.
- La gestión del Registro Nacional de Asociaciones de ámbito estatal.
- Las competencias del Departamento en materia de espectáculos taurinos y de juegos de azar.
- La coordinación y realización de las estadísticas del Departamento.
- El secretariado de la Comisión Ministerial de Estadística.
- La propuesta de programa editorial del Departamento.
- La organización y dirección de la biblioteca y el archivo y de los demás servicios documentales del Departamento.

5. CONCLUSIONES FINALES

Del análisis de las disposiciones anteriores se pueden extraer diferentes conclusiones sobre la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior:

- La Secretaría General Técnica tiene su origen en la figura de los Secretarios Generales Técnicos creados por la Ley de 1957. Como tal se crea en el entonces Ministerio de la Gobernación en el año 1960.
- En la actualidad, y a diferencia de aquella regulación, en la que se configuraba con carácter potestativo su existencia, la Secretaría General Técnica –según se establece en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado–, junto con la Subsecretaría, se prevén centros directivos que en todo caso existen en los Ministerios. La condición de Director General que se atribuía a los Secretarios Generales Técnicos se mantiene también para los titulares de las Secretarías Generales Técnicas.
- A partir de su creación en el año 1960 mantiene una gran estabilidad. Permanece bajo la dependencia jerárquica del Ministro desde 1960 hasta el año 1990. Cuando en este año se aborda la organización general de la Subsecretaría del Departamento pasa a integrarse bajo la dependencia del Subsecretario.

– Sus competencias y responsabilidades se han venido manteniendo en términos muy semejantes. En una parte, debido a que se trata de funciones cuya atribución directa proviene de las leyes que configuran la organización y funcionamiento de la Administración y el Gobierno. Así se le atribuyen las funciones relativas a producción normativa, asistencia jurídica y publicaciones y, en todo caso, bajo el principio de que los anteproyectos de ley habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica así como los proyectos de reglamentos, sin perjuicio del dictamen del Consejo de Estado en los casos legalmente previstos.

De otra parte, porque aquellas primeras funciones que en el año 1960 se le atribuían –mejorar la organización y métodos de trabajo; elaborar o informar los proyectos de modificación orgánica de los servicios del Departamento y dirigir los servicios de las Oficinas de información y de las de iniciativas y reclamaciones; publicaciones; crear un centro de documentación bibliográfica y Biblioteca ; informar al Ministro, directamente o a través del Subsecretario, de los asuntos que se eleven a Consejo de Ministros o a las Comisiones Delegadas, así como de las enmiendas o incidencias que afecten a los proyectos de ley del Ministerio– se han venido manteniendo, con una descripción o definición más actualizada, en los mismos términos.

Referencias

- ¹ Publicada en BOE núm. 187, de 22 de julio.
- ² Publicada en BOE núm. 171, de 18 de julio.
- ³ Publicada en BOE núm. 244, de 11 de octubre.
- ⁴ Publicada en BOE núm. 257, de 26 de octubre.
- ⁵ Publicada en BOE núm. 119, de 19 de mayo.
- ⁶ Publicada en BOE núm. 238, de 4 de octubre.
- ⁷ Publicado en BOE núm. 169, de 16 de julio.
- ⁸ Publicado en BOE núm. 189, de 6 de agosto.
- ⁹ Publicada en BOE núm. 90, de 15 de abril.
- ¹⁰ Publicada en BOE núm. 285, de 28 de noviembre.
- ¹¹ Publicado en BOE núm. 18, de 21 de enero.
- ¹² Publicado en BOE núm. 181, de 29 de julio.
- ¹³ Publicado en BOE núm. 160, de 3 de julio.
- ¹⁴ Publicado en BOE núm. 218, de 12 de septiembre.
- ¹⁵ Publicado en BOE núm. 171, de 16 de julio.

LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA DE TRÁFICO

PERE NAVARRO OLIVELLA

Director General de Tráfico

1. ANTECEDENTES. 2. CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA SANCIONADORA EN MATERIA DE TRÁFICO. 3. ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO. 4. LA NEGOCIACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES. 5. SOBRE EL CONTENIDO DE LA REFORMA.

RESUMEN

En consonancia con las medidas adoptadas en el ámbito de la Unión Europea, recientemente se ha implantado el denominado «permiso de conducir por puntos». Habiéndose comprobado que la obsolescencia del procedimiento sancionador vigente hasta el momento podía devenir en ineficaz dicha medida, desde la Dirección General de Tráfico se está impulsando, a través de la oportuna modificación normativa basada en dictámenes técnicos, consensuada con los sectores afectados y cuyo destinatario final serán las Cortes Generales, el que, con la utilización de las nuevas tecnologías informáticas de las que se dispone actualmente, se pueda llevar a cabo la sustanciación de los expedientes sancionadores en términos tales que garanticen su agilidad, eficacia, transparencia, aseguramiento del principio de igualdad ante la ley y, en suma, la percepción, por parte de la ciudadanía, de la condición de razonable de la sanción que, en su caso, le haya sido impuesta.

ABSTRACT

In accordance with the measures adopted by the European Union, the so-called «Penalty Points Driving-licence» has been lately introduced. Provided that the existing obsolete disciplinary proceedings might have resulted in the inefficiency of this new system, the Traffic Directorate-General is promoting speed, efficacy, transparency, equality and citizens awareness as regards the fairness of sanctions, through adequate legal changes based on technical advice and agreed with the sectors in-

volved. The project will make great use of the existing information technologies and will be finally brought before the Parliament.

Palabras clave: Permiso de conducir por puntos, Procedimiento sancionador, Multas de tráfico.

Key words: Penalty Points Driving-licence, Disciplinary Proceedings, Traffic Fines.

* * *

1. ANTECEDENTES

En nuestro país el permiso de conducir por puntos ha supuesto un inmenso paso adelante en la buena dirección, una nueva forma de entender el permiso de conducir no como un derecho absoluto sino como un crédito que la sociedad otorga para compartir la vía pública al volante y que se va agotando con las infracciones a las normas que ponen o pueden poner en riesgo a los demás, una llamada a la responsabilidad de los propios conductores que son quienes administran sus puntos y una herramienta para fomentar el cambio de conducta hacia comportamientos más seguros.

En seguridad vial, como en tantas cosas de la vida, una medida lleva a la siguiente en un proceso continuo de mejora y progreso.

Fue el permiso por puntos el que puso en marcha la reforma del Código Penal para llevar al ámbito judicial la conducción habiendo perdido el permiso por haber agotado todos los puntos como complemento necesario para garantizar su eficacia y buen funcionamiento.

Y ha sido el permiso por puntos el que ha impulsado la reforma del procedimiento sancionador en materia de tráfico. El 1 de junio de 2006 entró en vigor el permiso por puntos y todos estábamos pendientes de sus resultados. A finales de julio descubrimos que no habíamos descontado ningún punto; lo mismo pasó a finales de agosto y de septiembre y solo a finales de octubre empezaron a descontarse los primeros puntos. Había que esperar a que las resoluciones fueran firmes y un procedimiento largo, farragoso y excesivamente complicado hacía que se dilatara en el tiempo la pérdida de los puntos por las infracciones cometidas alejando demasiado la sanción de la infracción con la consiguiente pérdida del efecto ejemplarizante y disuasorio.

Todos aprendimos que era necesaria la revisión y actualización del procedimiento sancionador en materia de tráfico y el propio Congreso de los Diputados instó al Gobierno a que lo hiciera sin dilación.

Si la Administración Tributaria con 1,2 millones de expedientes sancionadores al año tenía un procedimiento propio al margen de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; si la Seguridad Social con 100.000 expedientes al año tenía su propio procedimiento, Tráfico, con 15 millones de expedientes sancionadores al año entre todas las administraciones, no podía continuar sin un procedimiento propio.

2. CONSIDERACIONES SOBRE LA POLÍTICA SANCIONADORA EN MATERIA DE TRÁFICO

La política de sanciones constituye un elemento básico y fundamental de la política de seguridad vial y los países que obtienen mejores resultados en la reducción de la siniestralidad son los que disponen de sistemas de autoridad más eficaces.

Los principios comúnmente aceptados para una política sancionadora eficaz son:

- a) Que las infracciones sean percibidas como razonables por los ciudadanos. Habrá que hacer un esfuerzo en su redacción para que sean sencillas, comprensibles y lógicas huyendo de genéricos o tecnicismos innecesarios y, sobre todo, habrá que hacer un esfuerzo de pedagogía para explicarlo porque sus destinatarios son los 23 millones de conductores que hay en nuestro país.
- b) Que todos seamos iguales ante la ley. Las excepciones hacen perder credibilidad a la norma y los privilegios hacen perder credibilidad al sistema. Habrá que reducirlos o evitarlos hasta donde sea posible y nadie puede quedar al margen de su aplicación.
- c) Que no haya sensación de impunidad. El ciudadano debe saber que los mecanismos de vigilancia y control de la disciplina funcionan, que son suficientes y que antes o después son detectados y denunciados. Que no hay lugar para los comportamientos al margen de la norma.
- d) Que el sistema sea transparente. Las reglas del juego deben ser claras y así deben ser percibidas por el ciudadano, la información debe ser completa y sin zonas oscuras. Esta es una de las exigencias del sistema democrático y en ello descansa el prestigio de las administraciones.
- e) Que el sistema sea ágil. La proximidad entre la infracción y la sanción es un requisito necesario para que surta el efecto disuasorio que todo sistema sancionador persigue.

Es en este último punto donde adquiriría especial relevancia la necesidad de la actualización y revisión del procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial.

3. ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO

Hacia febrero del año 2007 se constituyó un grupo de trabajo de expertos bajo la dirección del Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares, D. Miguel Sánchez Morón, con el encargo de redactar un borrador de la Ley.

Durante tres meses se fueron celebrando reuniones en que nosotros exponíamos los problemas y ellos proponían las posibles soluciones. Todos aprendimos mucho, nos abrieron nuevos horizontes que ni siquiera nos habíamos planteado y nos dio seguridad jurídica sobre el resultado. Si los expertos en derecho administrativo lo avalaban es que estábamos en el buen camino. En julio nos entregaron un buen texto sobre el que trabajar.

Luego lo fuimos enriqueciendo, completando y afinando en un grupo de trabajo interno y el proceso era tan interesante, había tantos temas y éramos tan perfeccionistas que siempre había que hacer una nueva reunión. Esta fase duró bastante más de medio año y solo el cumplimiento del calendario comprometido nos obligó a cerrar esta fase.

4. LA NEGOCIACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES

Cataluña y el País Vasco tienen transferidas las competencias de ejecución de la política de seguridad vial. Sus propias policías ponen las denuncias y tanto la Generalitat como el Gobierno Vasco tramitan sus propios expedientes de acuerdo con el procedimiento sancionador común. Su acuerdo o conformidad se hacía más que aconsejable, imprescindible.

Las reuniones pusieron de manifiesto que los problemas eran los mismos, que la necesidad de abordarlos era compartida y que las soluciones apuntadas eran coincidentes. Técnicamente no había discrepancias y la salvaguarda de las competencias quedaría reflejada en una disposición final como ya es habitual. Costó poco ponerse de acuerdo.

Luego quedaba el tema de los ayuntamientos como el otro gran protagonista porque conviene no olvidar que más del 75% de las denuncias a la Ley de Tráfico y Seguridad Vial las tramitan las corporaciones locales.

Los interlocutores fueron la Comisión de Haciendas Locales de la Federación Española de Municipios y Provincias y los ayuntamientos de Madrid y Barcelona. Aquí hay que destacar su compromiso e implicación en la reforma, las coincidencias en el diagnóstico y en las posibles soluciones que quedaron reflejadas en algunos artículos que han sido íntegramente redactados por ellos simplemente porque eran problemas urbanos y porque tenían toda la razón.

Hay una carta del presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) dirigida al Ministro del Interior expresando su apoyo e interés al borrador del proyecto de ley en sus propios términos, que no es poco.

5. SOBRE EL CONTENIDO DE LA REFORMA

Algunos de los aspectos más novedosos de la reforma son los siguientes:

- Las multas podrán pagarse en la carretera y con tarjeta de crédito dando por finalizado el expediente y ahorrándonos todo un interminable e innecesario carteo con el ciudadano y el descuento será mayor, al pasar del 30% al 40%, porque lo que la Administración se ahorra debe compartirlo con el ciudadano. También se podrán pagar por plataforma informática o por entidad bancaria en el plazo de 15 días y en las mismas condiciones. El pago supone la finalización del expediente y la pérdida de los puntos sin necesidad de dictar resolución. La reforma está inspirada en los juicios rápidos que tan buen resultado han dado y que, en base a la conformidad, en 72 horas dictan sentencia con una reducción del 33% de las penas. Si para las conductas constitutivas de delito podía hacerse, con mayor razón debería poder hacerse en las infracciones menos graves en el ámbito administrativo.
- Para el procedimiento ordinario se establece que la denuncia entregada en mano incluirá todos los requisitos de la notificación, las alegaciones o recursos y las consecuencias del impago de tal forma que si no paga ni presenta alegaciones en el plazo de 30 días, todo deviene firme con el consiguiente ahorro de los plazos.

Actualmente se tarda entre cinco meses y dos años en que una resolución devenga firme y con la nueva ley todos hemos de ser capaces de cerrar un expediente en menos de cinco meses. Todos ganan.

- Para evitar, en la medida de lo posible, que el procedimiento sancionador dependa del cartero y de la entrega con acuse de recibo con todo lo

que ello supone, vamos a promover el pase de la dirección postal a la dirección electrónica. Se crea la Dirección Electrónica Vial de acuerdo con lo establecido en la Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos que será asignada a los titulares de los vehículos y de los permisos de conducir que así lo deseen y en la que se colocarán todas las notificaciones. Todos los vehículos matriculados a nombre de una persona jurídica tendrán la obligación de dar su dirección electrónica a la que se dirigirán los avisos de las notificaciones, al igual que ya hace la Administración Tributaria y la Seguridad Social. Inmensa mejora para todos. Y para las personas físicas será voluntario dar la dirección electrónica y, en su caso, el teléfono móvil al que se dirigirán los avisos de las notificaciones. La Administración tendrá que ganarse su confianza y tendrá que hacer atractivo que quieran relacionarse a través de la dirección electrónica ofreciendo valor añadido y otros servicios. Es un inmenso paso adelante en la modernización del país.

- Otra cuestión era el tema de los Boletines Oficiales de la Provincia o de la Comunidad Autónoma. Cuando Correos devuelve la notificación por no haberse podido entregar, lo que es bastante más frecuente de lo deseable, se publica como edicto en el BOP donde se cometió la infracción. Nos parecía un anacronismo en pleno siglo XXI porque nadie lee el BOP y menos el de todas las provincias por donde ha pasado. La solución nos la ofrecían las nuevas tecnologías con una web certificada que llamaremos Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico, donde el ciudadano podrá consultar todas las notificaciones de tráfico de cualquier administración y de toda España.
- El importe de las sanciones es un tema delicado. Hasta la fecha las leves se sancionaban hasta 90 euros, las graves entre 91 y 300 euros y las muy graves entre 301 y 500 euros. La multa económica la pone cada Administración por lo que la misma infracción tenía diferente sanción según donde hubiese sido cometida. Era de difícil justificación. La claridad y la transparencia en las reglas de juego justificaban que a cada infracción le correspondiera una única sanción con independencia de donde se había cometido y la aplicación de programas informáticos exigía evitar las valoraciones subjetivas. Las leves serán de 90 euros, las graves de 200 y las muy graves de 500. Si aplicamos el 40% de descuento al final los importes de las multas no suben y el saber de antemano la sanción que corresponde a cada infracción es también una mejora.
- Es cierto que hemos aprovechado para actualizar las infracciones como se hace siempre que se modifica la Ley de Tráfico pero solo lo hemos hecho para elevar de leve a grave el aparcar en la reserva de discapaci-

tados porque la sensibilidad hacia este colectivo es cada vez mayor; para suprimir la pérdida de puntos por parar o estacionar en carril bus porque habíamos recibido muchas quejas razonables y el Congreso de los Diputados nos lo había pedido; para incorporar como grave el programar el navegador conduciendo porque todos estaban de acuerdo; y para introducir la obligación de tener la matrícula legible porque con los radares cada vez había más matrículas ilegibles de forma intencionada y había que solucionarlo de alguna manera.

- La revisión de la Ley ofrecía una buena oportunidad para ajustar el sistema del permiso por puntos en base a la experiencia acumulada en los dos primeros años de su aplicación. El sistema funciona correctamente pero había algunas infracciones con pérdida de puntos que el tiempo transcurrido había puesto de manifiesto que no eran relevantes ni imprescindibles. Así hemos reducido de 27 a 22 las infracciones que conllevan pérdida de puntos en un esfuerzo de simplificación en el que todos salimos ganando. También hemos aumentado de cuatro a seis puntos los que se pueden recuperar a través de los cursos de sensibilización en seguridad vial porque están dando buenos resultados, están bien valorados y hay que hacerlos todavía más atractivos a los ciudadanos.
- Las suspensiones de los permisos de conducir para las infracciones graves y muy graves han sido un elemento característico de nuestro sistema sancionador en materia de tráfico. La elemental prudencia aconsejó mantenerlo coexistiendo con el sistema del permiso por puntos porque no sabíamos si éste funcionaría de forma adecuada y para no trasladar la impresión de que se relajaban las sanciones en un momento en que la seguridad vial había adquirido prioridad política. Es ahora, una vez contrastada la eficacia del sistema por puntos para hacer frente a la reincidencia en las conductas infractoras, cuando podíamos revisar su vigencia. Se ha valorado que la importante carga administrativa que comporta su tramitación ya no compensa sus posibles efectos disuasorios que quedan suficientemente cubiertos con el permiso por puntos y estamos en condiciones de abordar su supresión. Son 130.000 expedientes que cada año se venían tramitando, que ya no son imprescindibles y que, entre todos, nos podremos ahorrar.
- También reduciremos de 12 a 6 meses el plazo de prescripción de las infracciones muy graves porque las nuevas tecnologías nos obligan a todos, también a la Administración, a reducir plazos.
- Con el permiso por puntos aprendimos que es mejor hacer las cosas bien que hacerlas rápido por lo que la entrada en vigor será escalonada.

A los 20 días de su publicación dejarán de restarse puntos por las infracciones de las que hemos suprimido la pérdida de puntos; a los 6 meses entrarán en vigor las nuevas infracciones para dar tiempo a explicarlas, y al año se pondrá en marcha la Dirección Electrónica Vial y el Tablón Edictal de Sanciones de Tráfico porque los informáticos así nos lo han pedido. Este último plazo se amplía a dos años para los ayuntamientos por razones de prudencia y siguiendo su sugerencia.

Ésta es la pequeña historia del anteproyecto de ley de modificación del procedimiento sancionador en materia de tráfico que, tras haber pasado el proceso de consulta de todos los ministerios, finalmente fue aprobado por el Consejo de Ministros el 28 de noviembre de 2008 y que ahora está en el Congreso de los Diputados para su debate y mejora. Es así, poco a poco, como entre todos vamos haciendo el camino para conseguir un país más moderno y más seguro también en nuestras ciudades y carreteras.

LAS COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR, GARANTÍA DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES

ADOLFO HERNÁNDEZ LAFUENTE

Director General de Política Interior

1. INTRODUCCIÓN: EVOLUCIÓN Y MISIÓN ACTUAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR Y PROCESOS ELECTORALES. 2. ACTIVIDADES Y COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR EN MATERIA DE PROCESOS ELECTORALES Y POLÍTICA INTERIOR. 2.1. Procesos Electorales y consultas directas al electorado. 2.2. Los partidos políticos: su registro y financiación. 3. ACTIVIDADES Y COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR EN MATERIA DE ASILO. 3.1. La Protección Internacional. 3.2. Competencias de la Dirección General de Política Interior para la aplicación del Régimen de Protección Internacional. 3.3. La concreción de la Protección Internacional en España. 3.4. Relaciones institucionales e internacionales de la Dirección General de Política Interior en materia de Asilo, Refugiados y Apatridia. 3.5. Panorama de las actuaciones de la Dirección General de Política Interior en materia de Asilo, Refugiados y Apatridia.

RESUMEN

El reconocimiento de derechos a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración supuso la superación del concepto de individuo como mero administrado, así como la necesidad de poner en marcha mecanismos que dotasen a dichos derechos de protección y, con ello, de efectividad plena. La gestión de todas estas medidas es la que en el tiempo ha hecho necesaria la intervención del Ejecutivo para garantizar su protección y ejercicio. Es en este marco en el que la Dirección General de Política Interior ostenta un papel relevante en cuanto garante del ejercicio de los derechos de participación y de asilo contemplados al más alto nivel normativo en el texto constitucional.

ABSTRACT

The recognition of citizens rights in the framework of their relations with the Administration represented the overcoming of the idea of individual as a mere «object of administrative act» and highlighted the need to implement mechanisms able to provide full and effective protection to such rights. The management of these measures has required the Government intervention in order to ensure their exercise and protection. In this context, the Homeland Directorate-General plays a fundamental role in ensuring the exercise of the participation and asylum rights recognised at the highest normative level of the constitutional text.

Palabras clave: Derechos políticos y civiles, Partidos políticos, Participación política, Elecciones, Asilo.

Key words: Political and Civil Rights, Political Parties, Political Participation, Elections, Asylum.

* * *

1. INTRODUCCIÓN: EVOLUCIÓN Y MISIÓN ACTUAL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR Y PROCESOS ELECTORALES

Dentro de la estructura del Ministerio del Interior, tanto la actividad como los fines encomendados en la actualidad a la Dirección General de Política Interior reflejan la superación de las tradicionales funciones coercitivas y de las competencias de control que definían al Departamento con anterioridad al presente ordenamiento constitucional. Unas características, hay que recordar, propias de una relación que contemplaba al individuo como administrado antes que como sujeto de derechos, es decir, como ciudadano. En este sentido, es necesario referirse a la función de control del territorio que tenía encomendada la Dirección General por medio de la figura de los gobernadores civiles, y su papel de intervención en los procesos políticos no democráticos, vigentes desde el siglo XIX. Desde este organismo ministerial se practicaba lo que en 1915 Azorín denominaba en una de sus crónicas parlamentarias, «la diplomacia ministerial de Gobernación», en alusión a las actividades preparatorias de los resultados electorales que eran características de las prácticas políticas del sistema de la Restauración.

A este respecto, hay que insistir que en la historia de la contemporánea Administración Pública española, el entonces denominado Ministerio de la

Gobernación ha sido un Departamento que ha tenido encomendadas amplias competencias que, en lo referido a las confiadas a la actual Dirección General de Política Interior, han conocido una evolución y una transformación paralela a los cambios que se han producido en la sociedad española en el último tercio del siglo XX. Surgida con la actual denominación en los pasados años setenta, concretamente en 1974¹, este órgano directivo ha continuado desde entonces con su actividad, dedicándose a partir de la instauración del orden constitucional en 1978 a tareas muy diferentes a las desempeñadas hasta ese momento. Concretamente, se trata de la gestión de una serie de aspectos de unos derechos fundamentales que requieren la intervención del Ejecutivo para alcanzar su protección plena y la garantía de su ejercicio.

Por lo tanto, los criterios de control y seguridad que inspiraban la acción política y administrativa en el sistema carente de libertades públicas existente hasta 1978, han dejado su lugar a una concepción radicalmente nueva de las competencias que debían estar atribuidas a esta Dirección General. Desde entonces, y al compás del establecimiento del Estado democrático, se ha consolidado en el Departamento una idea de la seguridad como garantizadora de los derechos del ciudadano, en la cual el espacio de la libertad y del ejercicio de los mismos ha correspondido en gran medida al ámbito de la Política Interior. De esta manera, la seguridad como cometido esencial del Departamento alcanza su sentido más pleno y su complemento mediante las tareas que tiene adjudicadas la Dirección General.

Dentro de la estructura del Ministerio del Interior, la Dirección General de Política Interior tiene encomendadas una serie de competencias de características muy diferentes pero dotadas todas ellas de idéntica finalidad, como es la de gestionar y proteger una serie de derechos y libertades. El objetivo último de las tareas desarrolladas por la Dirección General de Política Interior, un órgano directivo incluido en la Subsecretaría del Ministerio, es el de garantizar a los ciudadanos el ejercicio adecuado de los derechos de participación y de asilo contemplados en el texto constitucional², así como asegurar su protección ante los poderes públicos. En este sentido, la normativa que regula la actual organización ministerial³ señala entre los fines de la política del Gobierno que son competencia del Ministerio del Interior, el desarrollo de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, así como la tarea de garantizar la existencia de un régimen de asilo, refugio y protección a desplazados y apátridas, definiendo así con nitidez cuál es su misión.

Las competencias de la Dirección General de Política Interior han sufrido importantes variaciones en los últimos diez años, especialmente en lo referi-

do a las cuestiones de asilo y extranjería. Si hasta el año 2000⁴ este centro directivo reunía las competencias relativas a estas materias, ese mismo año, el Real Decreto 1449/2000, de 28 de julio⁵, modificó la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior y suprimió las Subdirecciones Generales de Extranjería y de Asilo y Refugio. De esta manera, las competencias de la Dirección General quedaron reducidas a las correspondientes a los procesos electorales y consultas directas al electorado, así como a aquellas otras relativas a la coordinación de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en materias propias del Departamento. Estas competencias atribuidas a la Dirección General de Política Interior no sufrirán cambios hasta la nueva reestructuración ministerial que se lleva a cabo tras las elecciones a Cortes Generales de 14 de marzo de 2004⁶. Es entonces cuando las materias relativas a la extranjería pasan al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales mientras que vuelven a recaer en la Dirección General las competencias referidas al Asilo, Refugio y Apatridia⁷, manteniéndose desde entonces vigentes estas funciones.

Tanto las competencias atribuidas a la Dirección General de Política Interior como su estructura orgánica se precisan en el artículo 11 del Real Decreto 1181/2008, de 11 julio, actualmente vigente. En esta norma se señala a este centro directivo como un órgano adscrito a la Subsecretaría del Ministerio del Interior, que está a su vez estructurado en dos Subdirecciones Generales –la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales y la Subdirección General de Asilo, respectivamente– que responden a las tareas que tiene confiadas la Dirección General dentro de la actividad del Departamento.

El citado Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, en el apartado dedicado a la Dirección General de Política Interior, desglosa de manera pormenorizada cuáles son sus actuales competencias, por lo que su enumeración proporciona una visión global de su actividad e importancia en el contexto del Departamento. El apartado 1 del artículo 11 de esta norma señala que le corresponden a este órgano directivo las competencias que tiene atribuidas el Ministerio del Interior en materia de procesos electorales y consultas populares; el régimen jurídico de los partidos políticos; la coordinación de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en las materias propias del Ministerio del Interior, no atribuidas específicamente a otros órganos del Departamento, así como la instrucción y tramitación de los procedimientos en materia de asilo, refugio, régimen de apátridas y atención a los desplazados. Todas ellas se llevan a cabo a través de la estructura orgánica que caracteriza a la Dirección General.

En lo que se refiere a las competencias que desarrolla la Dirección General de Política Interior relativas tanto a los procesos electorales como a los partidos políticos, hay que señalar que se trata de unas actividades que afectan a los denominados derechos democráticos, es decir, a aquellos que permiten la intervención del ciudadano en el proceso político, en la composición de los órganos del Estado y en la formación de la voluntad de los mismos. Son los que Solozabal Echavarría denomina «derechos en el Estado», unos derechos de participación cuya titularidad corresponde exclusivamente a los ciudadanos y para cuya tutela resulta imprescindible la intervención del Ejecutivo. En lo que se refiere a los procesos electorales, hay que señalar que se trata de un procedimiento formal regulado a través de la intervención del Estado, que permite el ejercicio del derecho de participación por medio del sufragio, confirmando la idea de la necesaria mediación del Ejecutivo para el aseguramiento de las libertades individuales. En este sentido se entienden las diferentes competencias atribuidas a la Dirección General de Política Interior en este ámbito, encaminadas a garantizar que el ejercicio de las facultades previstas en estos campos de actuación se puedan desarrollar de manera adecuada y funcional.

Las tareas encomendadas al Ministerio del Interior en relación con los partidos políticos, confiadas a su vez a este órgano directivo, tienen como objetivo asegurar la correcta expresión del pluralismo político, considerado uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico del Estado. Como expresión más destacada de este pluralismo, aunque no única en nuestro ordenamiento, se reconoce a los partidos políticos como la clave de la democracia y de la política moderna. Concretamente, el artículo 6 de la Constitución considera a los partidos una expresión del pluralismo político e instrumento fundamental de participación, cuya función es la de contribuir a la formación y manifestación de la voluntad popular. Por su parte, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, insiste en su exposición de motivos en considerarlos parte esencial de la arquitectura constitucional, al tiempo que instrumentos fundamentales de la acción del Estado.

En relación con estos grupos, considerados una forma particular de asociación⁸, la Dirección General de Política Interior tiene encomendadas una serie de competencias que buscan garantizar el pluralismo político y asegurar la adecuación de los partidos políticos a los principios constitucionales y a la legislación vigente. En este sentido es fundamental el Registro de Partidos Políticos, considerado como un instrumento para dotar de personalidad jurídica a los partidos y para asegurar su adecuación a las normas y principios que garantizan el pluralismo. Todas estas funciones referidas a estos elemen-

tos esenciales del sistema político sancionado por la Constitución, revelan una finalidad garantizadora de los derechos de participación del ciudadano en la actividad política y de defensa del pluralismo por medio de la consolidación democrática de los partidos. Es precisamente en este sentido en el que se desarrollan las competencias de la Dirección General de Política Interior relacionadas con los partidos, las cuales aseguran la adecuación de estos entes asociativos a los valores superiores que inspiran el ordenamiento y su condición de expresión de la voluntad del ciudadano, expresada por medio del ejercicio de los derechos de participación política que reconoce la ley.

Dentro de las tareas asumidas por el Ministerio del Interior relacionadas con la promoción y mejora de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, se encuentran las dirigidas a establecer y regular los derechos de los extranjeros en general y de asilo en particular, que contempla el artículo 13 de la Constitución. Este último caso, al que se refiere el apartado 4 del citado artículo, supone el reconocimiento de un régimen de protección internacional contemplado en normas internacionales ratificadas por España. En consecuencia, entre las competencias que tiene atribuidas el Ministerio del Interior, confiadas a su vez a la Dirección General de Política Interior, se encuentran las referidas a los derechos y condición de los refugiados y apátridas.

2. ACTIVIDADES Y COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR EN MATERIA DE PROCESOS ELECTORALES Y POLÍTICA INTERIOR

En la descripción de competencias otorgadas a la Dirección General, que de forma detallada lleva a cabo el artículo 11, apartado 2, del Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, se atribuyen a la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales las funciones correspondientes a procesos electorales y las relacionadas con los partidos políticos, a las que se añade una tercera, más genérica y residual, relativa a las relaciones del Ministerio con las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

2.1. PROCESOS ELECTORALES Y CONSULTAS DIRECTAS AL ELECTORADO

La celebración de un proceso electoral requiere la puesta en marcha de una notable y compleja maquinaria encargada de preparar la infraestructura

necesaria para que el día de la votación los electores puedan ejercer libremente su derecho de sufragio con garantías de eficacia y libertad y de acuerdo con lo previsto en la ley. Para ello, la Dirección General de Política Interior, en el ejercicio de las competencias que en esta materia corresponden al Ministerio del Interior, se encarga no sólo de la ejecución de tareas concretas, sino también de la coordinación de la intervención de diversos actores cuya participación en la gestión del proceso resulta crucial.

Entre las tareas directamente desarrolladas por la Dirección General se encuentra la elaboración de los proyectos normativos necesarios para el desarrollo del proceso, la realización del Manual de Instrucciones para los Miembros de las Mesas Electorales, que debe ser supervisado por la Junta Electoral Central y aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, la determinación y contratación del material electoral (urnas, cabinas, soportes y material impreso)⁹ y la elaboración de las campañas institucionales.

El artículo 50.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General¹⁰, señala la posibilidad por parte de los poderes públicos de llevar a cabo una campaña de carácter institucional con ocasión de una convocatoria electoral, destinada a informar a los ciudadanos acerca de los trámites y procedimientos vigentes, sin influir en ningún caso en la orientación del voto de los electores¹¹. Para ello, la Dirección General de Política Interior elabora diversas campañas relativas a la exposición de las listas del censo electoral; al procedimiento y fecha de la votación; a la tramitación del voto por correo, con una versión específica para los españoles residentes en el extranjero, y del voto al Senado en el caso de elecciones a Cortes Generales. Así mismo, en el caso de las Elecciones Locales y al Parlamento Europeo, se ocupa de informar acerca del voto a los ciudadanos de la Unión Europea con residencia en España. Estas campañas han de ser objeto de difusión gratuita en los medios de comunicación de titularidad pública y pueden consultarse en la página web del Ministerio del Interior, de manera que el ciudadano puede obtener la información necesaria para ejercer su derecho al sufragio. En este sentido, la Dirección General de Política Interior debe ser muy cuidadosa en el contenido de la información que se ofrece a los ciudadanos en las campañas y nunca debe incluir mensajes que inciten a la participación, algo que, por el contrario, les está permitido a las Comunidades Autónomas en sus elecciones a Asambleas Legislativas al no ser el artículo 50.1 normativa básica de aplicación a éstas.

Entre las competencias en materia electoral que le corresponden a la Dirección General de Política Interior, merece una mención específica el escrutinio provisional de resultados que, en virtud del artículo 98.2 de la Ley Orgánica de

Régimen Electoral, ofrece el Gobierno en la ya tradicional noche electoral en el Palacio de Congresos de Madrid y que obliga a desplegar una compleja red de recursos materiales y humanos por toda la geografía española.

Entre las competencias y actividades en materia electoral atribuidas a la Dirección General, se encuentra una de las tareas más complicadas entre todas aquellas que le corresponden, como es la coordinación de la labor de otros órganos intervinientes en el proceso electoral¹². Estos órganos son la Secretaría de Estado de Comunicación, la Oficina del Censo Electoral, Correos, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y, por último, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno¹³. Estas últimas se convierten durante el proceso electoral en el brazo ejecutor de las competencias de la Dirección General en el ámbito provincial, encargándose de las tareas de logística electoral y coordinación con los Secretarios de Ayuntamiento, Juntas Electorales, Delegaciones Provinciales del Censo Electoral y, en su caso, con los órganos con competencia electoral de carácter autonómico.

Junto con estas tareas de ejecución y coordinación de la gestión del proceso electoral, el artículo 11 del Real Decreto 1181/2008, de 11 julio, atribuye a la Dirección General de Política Interior el mantenimiento de las relaciones necesarias con la Administración Electoral, en particular con la Junta Electoral Central, vértice de la misma. Las relaciones entre la Dirección General de Política Interior y la Junta Electoral Central han sido tradicionalmente muy estrechas, de manera que se ha buscado siempre el criterio de la Junta, no ya solo acerca de aquellas cuestiones sobre las que así lo exige la propia Ley Orgánica¹⁴, sino sobre toda toma de decisión relativa al desarrollo del proceso, incluidas aquellas de carácter más técnico referidas a la gestión.

2.1.1. Medidas adoptadas para la mejora del derecho de sufragio

En los últimos años se han realizado importantes logros en materia electoral que han permitido la mejora y remoción de obstáculos al ejercicio del derecho de sufragio. Si bien algunos de estos logros han recibido impulso desde la propia Presidencia del Gobierno, como ha sido el caso de la introducción de la paridad en las listas electorales establecida en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres¹⁵, la Dirección General de Política Interior ha asumido el protagonismo en el impulso de medidas de remoción de obstáculos al ejercicio del derecho de sufragio.

A) Establecimiento de un procedimiento de voto accesible para las personas con discapacidad visual

Con el objetivo de promover una política plena de integración de las personas con discapacidad y de remoción de los obstáculos que dificultan el ejercicio del derecho de sufragio, la Dirección General de Política Interior trabajó desde el año 2004, junto a los representantes de las personas ciegas y con discapacidad visual –ONCE y CERMI (Comité Estatal de Representantes de Personas con Discapacidad)– para diseñar un procedimiento de votación que permitiera a dicho colectivo ejercer, con plenas garantías para el secreto de voto, su derecho de sufragio activo sin tener que acudir a la previsión legal de la asistencia de una persona de su confianza. La aprobación de la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, que supuso la introducción en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG) de una habilitación expresa al Gobierno para, previo informe de la Junta Electoral Central, regular «un procedimiento de votación para las personas ciegas o con discapacidad visual que les permita ejercer su derecho de sufragio, garantizando el secreto del voto», permitió la aprobación de un procedimiento¹⁶ que fue utilizado por primera vez con ocasión de las Elecciones a Cortes Generales del pasado 9 de marzo de 2008. Esta iniciativa coloca a nuestro país dentro del grupo de países democráticos más avanzados en la accesibilidad de los procesos electorales¹⁷.

B) El procedimiento de voto para las personas temporalmente en el extranjero

La segunda de las medidas para la remoción de obstáculos al ejercicio del derecho de sufragio impulsadas por la Dirección General de Política Interior, ha sido el diseño de un procedimiento de votación para los españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero. La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG) originariamente contemplaba como modalidades de votación el voto presencial y el voto por correo, lo que hacía que los españoles que residían temporalmente en el exterior no pudiesen votar al no poder hacerlo en las mesas electorales, dado que se encontraban en el extranjero, ni tampoco recurrir al voto por correo ya que los trámites debían ser realizados personalmente por el propio elector en las oficinas de correos en España. Incluso, ni siquiera tenían la posibilidad de acudir al procedimiento de voto de los residentes en el extranjero, al no estar inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes –CERA– al no residir con carácter permanente fuera de España.

En el mes de julio de 2005, la Dirección General de Política Interior instó a la creación de un grupo de trabajo de carácter interdepartamental integrado por representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y la Oficina del Censo Electoral y Correos con el objeto de solventar esta cuestión. Dicho grupo de trabajo se encargó del diseño de un procedimiento de votación que hoy se recoge en el Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran temporalmente en el extranjero¹⁸.

2.1.2. Cuestiones actualmente planteadas en relación con el régimen y el procedimiento electoral

A pesar de los avances llevados a cabo en relación con el procedimiento electoral, aún son muchos los retos pendientes de los que, si bien algunos de ellos, por su magnitud y trascendencia al afectar a aspectos sustantivos del régimen electoral, escapan de las competencias de la Dirección General de Política Interior, otros recaen directamente en las atribuciones otorgadas a este órgano directivo.

En lo que se refiere a las grandes cuestiones planteadas referidas al régimen electoral vigente, basta con su enumeración para comprender la trascendencia de las mismas. Así, se han levantado voces críticas hacia el sistema al considerar que posee un carácter no proporcional, solicitando su modificación. Se trata de un asunto que ha llevado al Gobierno a solicitar opinión del Consejo de Estado y a la propia Cámara a constituir, en el seno de la Comisión Constitucional, una Subcomisión encargada de estudiar estas y otras cuestiones.

Entre los asuntos que serán estudiados en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso, se encuentra la cuestión de la reforma del voto de los españoles residentes en el extranjero o voto CERA. El párrafo segundo del apartado 5 del artículo 68 de la Constitución, en respuesta al alto grado de emigración que entonces experimentaba la población española, por otra parte una característica histórica de nuestro país, y recogiendo una previsión que prácticamente no tiene parangón en el derecho comparado¹⁹, establece que «la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España»²⁰.

En respuesta a este mandato constitucional, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, dedica el artículo 75 a regular el

procedimiento de votación de los españoles que residen en el extranjero²¹. Tanto la Ley Orgánica del Régimen Electoral General como el Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero, señalan como requisitos para ejercer el derecho de sufragio desde el extranjero, ser españoles mayores de edad, no estar privados del derecho de sufragio e inscribirse en el Registro de Matrícula Consular que existe en la demarcación consular correspondiente²² como residentes, con el objeto de pasar a integrar el Censo Electoral de Residentes Ausentes (CERA). Estos españoles y españolas que residen en el extranjero reciben de oficio la documentación necesaria para ejercer su derecho de sufragio y votan por correo o mediante el depósito del voto en las Oficinas Consulares, salvo en el caso de las Elecciones Locales, en las que deben solicitar previamente el envío de la documentación dado que el depósito consular no es posible.

Sin embargo, este procedimiento de voto no ha estado exento de críticas y de propuestas de reforma que, sucesivamente, se han ido planteando en el seno de las Cortes Generales²³ y de las que también se ha hecho eco la doctrina. Estas críticas han estado dirigidas hacia las dificultades que se han puesto de manifiesto en la puesta en práctica de este procedimiento de votación para que la documentación para votar llegue con la antelación suficiente al elector y para que el voto llegue finalmente a tiempo donde debe escrutarse²⁴.

Otro de los grandes retos pendientes, en el que ya está trabajando el Gobierno, es el reconocimiento del derecho de sufragio en las elecciones municipales a los extranjeros con residencia legal en España. El artículo 13.2²⁵ de la Constitución limita el reconocimiento del derecho de sufragio de los extranjeros en España con el principio de reciprocidad, al tiempo que concreta su única posibilidad de ejercerlo a las elecciones municipales. Esta previsión constitucional fue el resultado de la modificación sufrida por el texto constitucional como consecuencia de su adecuación al Tratado de Maastricht, en el año 1992. Para Eliseo Aja²⁶ la explicación tradicional que limita el derecho de sufragio a los españoles es la que liga el derecho de voto a la nacionalidad y a la soberanía; sin embargo, entiende que la participación política del inmigrante resulta necesaria para impulsar con mayor efectividad los derechos civiles y sociales puesto que «la igualdad política es clave para impulsar una integración en la diferencia, corresponsabilizando al extranjero en las decisiones y en el futuro de la sociedad».

El caso de los ciudadanos de la Unión Europea queda resuelto al adaptarse la redacción del artículo 13 de la Constitución a la previsión recogida en el

Tratado de Maastricht, y en cuanto al resto de residentes extranjeros en España y, dejando al margen el caso de los ciudadanos de Noruega, país con el que España suscribió en 1990 un Canje de Cartas que permite a quienes tengan la condición de residentes votar en las elecciones locales²⁷, nuestro país ha suscrito Convenios que reconocen el derecho de sufragio a los ciudadanos de otros países, aunque todos ellos prevén un desarrollo, ya sea por vía de Tratado o por vía legal²⁸. Precisamente, para dar virtualidad a esta previsión constitucional, el 14 de agosto de 2008 el Gobierno nombró un Embajador en Misión Especial para la negociación de acuerdos internacionales que permitan a los inmigrantes afincados en España participar en las elecciones municipales.

En lo que se refiere a las cuestiones más técnicas del proceso electoral, es este otro de los campos a los que la Dirección General de Política Interior está dedicando su esfuerzo. El primero y principal de ellos es el de intentar conseguir la accesibilidad universal para los procesos electorales. Para ello, se está trabajando en colaboración con CERMI, tal y como sucedió con ocasión del desarrollo del procedimiento de voto accesible, con el objetivo de dar cumplimiento al mandato de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades y no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Entre las cuestiones referidas al sufragio que ocupan en la actualidad a la Dirección General de Política Interior, se encuentra la relativa a la ampliación de la cooperación institucional que tradicionalmente viene desarrollando. No solo se trata de una cooperación reservada a un ámbito internacional, sino de insistir en la colaboración con las Universidades y las Comunidades Autónomas. En este aspecto hay que resaltar la colaboración que se ha establecido desde hace unos años con el Consejo de la Juventud, la cual tiene una especial relevancia.

Por último, se encuentra el que quizás es uno de los principales retos que tiene planteados la Dirección General, y el que sin duda mayor repercusión puede tener en relación con el procedimiento electoral. Se trata de la aplicación de las nuevas tecnologías al proceso electoral. En pleno siglo XXI es necesario proporcionar los medios y los instrumentos adecuados a todos los actores participantes en el proceso electoral con el objetivo de desarrollar sus actuaciones de la manera más eficaz y simplificada posible, todo ello sin merma de las debidas garantías de transparencia y rigor que deben inspirar todo el proceso y que oportunamente contempla la ley.

El marco de referencia para estas iniciativas es la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, y la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, mientras que el instrumento es el DNI electrónico. A partir de estas normas y estos medios, está previsto elaborar una serie de iniciativas encaminadas a facilitar y racionalizar

zar el ejercicio del derecho de sufragio en el ámbito de las competencias atribuidas a la Dirección General de Política Interior.

2.2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS: SU REGISTRO Y FINANCIACIÓN

De acuerdo con lo señalado en el artículo 11.1 del Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, la Dirección General de Política Interior tiene encomendadas las competencias referidas al régimen jurídico de los partidos políticos, ejercidas a través de la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales. En concreto, y en relación con los partidos políticos, la Dirección tiene atribuidas las funciones enumeradas en los apartados 2 d) y 2 e) del artículo 11, referidas al registro y aplicación del régimen jurídico de los partidos²⁹, y a la gestión de las subvenciones estatales por gastos electorales concedidas a estos grupos³⁰.

En lo que se refiere al Registro de Partidos Políticos, hay que tener en cuenta que, como señala la exposición de motivos de la Ley Orgánica de Partidos Políticos³¹, es «la inscripción en el Registro de Partidos Políticos del acta fundacional y de los estatutos lo que confiere al partido personalidad jurídica», un planteamiento que supera los meros criterios de control que puedan adjudicarse al Registro, dotándole de un contenido garantista que afecta al derecho de participación.

Dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la documentación completa en el Registro de Partidos Políticos³² dependiente de la Dirección General de Política Interior, el Ministerio del Interior procederá a practicar la inscripción del partido. De esta manera, salvo en los casos en los que está prevista legalmente la suspensión, transcurrido el plazo de que dispone el Ministerio del Interior, se entenderá producida la inscripción que confiere la personalidad jurídica, hace pública la constitución y los estatutos del mismo, vincula a los poderes públicos, y es garantía tanto para los terceros que se relacionan con el partido como para sus propios miembros³³.

Actualmente³⁴, el régimen jurídico de la financiación de los partidos políticos se recoge en la propia Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y en la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de Partidos Políticos, cuyo artículo 2 distingue recursos procedentes de la financiación pública y recursos procedentes de la financiación privada. Entre los primeros, se encuentra la financiación por gastos electorales, las subvenciones estatales y autonómicas anuales por gastos de funcionamiento, las subvenciones extraordinarias por gastos de propaganda

en el caso de un referéndum y, por último, las subvenciones que puedan recibir de los Grupos Parlamentarios a nivel estatal, autonómico y local.

La exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/2007 señala que «la financiación de los partidos políticos tiene que corresponder a un sistema mixto que recoja, por una parte, las aportaciones de la ciudadanía y, de otra, los recursos procedentes de los poderes públicos en proporción a su representatividad como medio de garantía de la independencia del sistema, pero también de su suficiencia» y reconoce entre sus finalidades la de que «tanto el Estado, a través de subvenciones públicas, como los particulares, sean militantes, adheridos o simpatizantes, contribuyan a su mantenimiento como instrumento básico de formación de la voluntad popular y de representación política, posibilitando los máximos niveles de transparencia y publicidad y regulando mecanismos de control que impiden la desviación de sus funciones». Así, respecto de los recursos procedentes de la financiación pública, el Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Política Interior³⁵, se encarga de la tramitación y resolución de los expedientes de las subvenciones por gastos electorales³⁶ y la tramitación y resolución de las subvenciones estatales anuales reguladas en la Ley de Financiación de Partidos Políticos.

3. ACTIVIDADES Y COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR EN MATERIA DE ASILO

3.1. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Los regímenes de protección internacional y de extranjería presentan evidentes puntos en común, aunque responden a presupuestos diferentes y, como tales, se diferencian en el plano jurídico. Por una parte, el régimen de extranjería e inmigración así como los derechos y deberes de los extranjeros en España están regulados por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Constitución. Sin embargo, la protección internacional se desarrolla, en cumplimiento del mandato establecido en el artículo 13.4 de la Constitución, en la Ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado.

Estas diferencias en su regulación vienen determinadas por el hecho esencial que distingue a la inmigración del refugio. En el primer caso, los inmigrantes abandonan voluntariamente su país de origen en busca de mejores condiciones de vida debido a motivos económicos o sociales y, aunque existen ciertas obligaciones internacionales de los Estados que los acogen, la

determinación de quién es admitido como inmigrante corresponde a las autoridades de dicho Estado. De la misma manera, pueden regresar a su país tanto por decisión propia como por decisión de las autoridades del Estado de acogida. Por su parte, los refugiados son personas a las que el derecho internacional define de forma precisa como aquéllas que se han visto obligadas a huir de su país por ser perseguidas, o temer serlo, a causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o por sus opiniones políticas, como recoge la Convención de Ginebra de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, ratificada por España el 22 de julio de 1978. En este caso no abandonan su país por iniciativa propia, sino por razones ajenas a su voluntad. Esta dimensión forzosa que caracteriza al refugio, lleva a que el derecho internacional establezca unas obligaciones más estrictas e indispensables para los Estados de acogida. La principal de estas obligaciones es la de que el refugiado no puede ser nunca devuelto al país en que es perseguido³⁷.

En lo que se refiere a los desplazados, hay que señalar que son aquellas personas que huyen de su país como consecuencia de una situación de guerra o de conflicto interno grave. Su situación es similar a la de los refugiados, en tanto que su salida del país de origen tampoco es voluntaria. Consecuentemente, los Estados a los que se dirigen tienen también unas obligaciones estrictas análogas a las previstas en relación con los refugiados. Por último, los apátridas están definidos en el artículo 1 de la Convención de Nueva York de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas, como aquellas personas que no son consideradas como nacionales por ningún Estado conforme a su legislación. La naturaleza de los motivos que dan lugar al abandono del país por estas personas justifica un tratamiento diferenciado del resto de extranjeros, sin perjuicio de los aspectos comunes que sin duda presentan.

Las situaciones que originan refugiados, desplazados y apátridas se producen en un contexto de violación de los derechos humanos, por lo que su reparación se configura como uno de los instrumentos del sistema de protección de los mismos, lo que constituye su valor fundamental.

3.2. COMPETENCIAS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR PARA LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

De acuerdo con el artículo 1.1 del Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, a este Departamento le corresponde el régimen de asilo, re-

fugio, régimen de apátridas y protección a los desplazados, es decir, lo que se conoce como protección internacional. Estas competencias las ejerce a través de la Dirección General de Política Interior, según el artículo 11.1 del citado Real Decreto, con la salvedad del régimen policial de refugio y asilo, atribuido a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras en el artículo 3³⁸. A su vez, el apartado 3 del citado artículo 11, señala de manera pormenorizada cuáles son las funciones ejercidas por la Subdirección General de Asilo, dentro de la Dirección General.

Hay que recordar que otros departamentos también cuentan con competencias en protección internacional, las cuales son imprescindibles para lograr un completo sistema de asilo. Se trata del Ministerio de Trabajo e Inmigración, al que le corresponde el marco de la acogida material; el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, por la indudable dimensión internacional de esta materia, y el Ministerio de Justicia, al que compete la extradición y nacionalidad. Todos ellos son miembros de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR), con los que el Ministerio del Interior mantiene la necesaria coordinación para el correcto funcionamiento del sistema.

En el contexto del Departamento, la Dirección General de Política Interior, tiene encomendada la determinación de la protección internacional, para lo que dispone de la Oficina de Asilo y Refugio, como órgano especializado y diferente del encargado de las expulsiones de extranjeros, tal y como recomienda el Comité Ejecutivo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Esta consideración también se establece en el ámbito de la Unión Europea, en la Directiva 2005/85/CE, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados Miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. Corresponde a la Dirección General de Política Interior la presidencia de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio, cuyas competencias se recogen en el artículo 2 del Reglamento de aplicación de la Ley de Asilo, aprobado por el Real Decreto 203/1995, de 10 de febrero, entre las que cabe subrayar, por su relevancia, la formulación de las propuestas de resolución de las solicitudes de asilo.

Al margen del procedimiento de determinación de la protección internacional, compete a la Dirección General de Política Interior la coordinación de la actuación administrativa de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en cuestiones relacionadas con el derecho de asilo y demás formas de protección; la coordinación de la preparación de propuestas del Consejo de Ministros y de los órganos superiores del Ministerio, así como de otros órganos directivos de los Ministerios con competencias en materia de protección internacional. Así mismo, este centro directivo tiene encomendada la participación

en las reuniones de los organismos nacionales, internacionales o supranacionales con competencias en derecho de asilo y demás formas de protección, y la intervención en la aplicación de los acuerdos que se deriven de aquéllas y, en especial, de las que se desarrollen en el seno de la Unión Europea. Por último, hay que señalar que entre las tareas adjudicadas también tiene la coordinación y disposición de las actuaciones necesarias para atender las necesidades humanas inmediatas en casos de flujos masivos de desplazados, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos del Departamento.

3.3. LA CONCRECIÓN DE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN ESPAÑA

El objetivo de todos los sistemas de asilo es el de otorgar protección internacional a las personas que la necesitan por los motivos y en las circunstancias que se recogen en el derecho internacional de los refugiados. La época del derecho de asilo como un derecho graciable, concedido como un acto de soberanía del Estado, ha dado paso a una regulación que parte de su consideración como un elemento del sistema de derechos humanos, desapareciendo los rasgos clásicos del derecho de asilo para convertirse en un derecho subjetivo de quienes han tenido que huir de sus países de origen por persecuciones.

La Comunidad Internacional, consciente de la necesidad de proteger a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, reflejada en los movimientos de refugiados que se produjeron durante la primera mitad del siglo XX³⁹, acordó a mediados de esta centuria la elaboración de una serie de iniciativas que constituyen los cimientos de la actual protección internacional. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la que se ha celebrado recientemente su sexagésimo aniversario, recoge en el artículo 14 que «en caso de persecución toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país», mientras que unos años después, concretamente en 1951, la Convención de Ginebra estableció la que puede considerarse la más exacta definición de refugiado⁴⁰. Más recientemente, en 2004, la Directiva Comunitaria 2004/83/CE, codifica por primera vez la protección subsidiaria, como la que se ha de facilitar a las personas que no reúnen los requisitos para ser refugiados, pero respecto de los cuales se dan motivos fundados para creer que si regresasen a su país de origen se enfrentarían a un riesgo real de sufrir daños graves, como pena de muerte, torturas, penas o tratos inhumanos o degradantes.

La aplicación de este marco jurídico tiene en la identificación de las personas que necesitan protección internacional una de las claves del sistema. Los

Estados se dotan de procedimientos que permiten la adopción de decisiones justas, para lo que incluyen una serie de garantías como corresponde al bien jurídico a proteger: la vida, la libertad o la integridad física. Entre estas garantías cabe señalar la asistencia jurídica gratuita; la asistencia de intérprete cuando sea necesario; derechos instrumentales de los solicitantes de asilo; la intervención en el procedimiento del ACNUR; la tramitación de las solicitudes por un órgano especializado como es la Oficina de Asilo y Refugio, además del control de la actividad de la Administración llevada a cabo por los Juzgados y Tribunales, sin preterir el sistema de acogida material y de asistencia a los solicitantes de asilo, que resulta indispensable para que se puedan desarrollar los procedimientos de determinación de la necesidad de protección. Esos son los parámetros en los que desarrolla su labor la Dirección General de Política Interior, en la que la constante búsqueda de mejoras del procedimiento a través de buenas prácticas que avancen en un sistema cada vez más justo y eficaz, es uno de los principios que inspiran su actuación en esta tarea.

En lo que se refiere a los apátridas, hay que comenzar señalando que España se adhiere en 1997 a la Convención de Nueva York de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas. Este acuerdo, fruto de la constatación de que no todos los apátridas eran refugiados con arreglo a la Convención de Ginebra de 1951, establece que el término apátrida designará a toda persona que no sea considerada como nacional por ningún Estado, conforme a su legislación. Para su aplicación hubo que esperar a la aprobación del Reglamento de reconocimiento del Estatuto de Apátrida, aprobado por el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, que establece el procedimiento a seguir en relación con esta cuestión. El citado Reglamento atribuye la tramitación de las solicitudes de apátridas a la Oficina de Asilo y Refugio y a la Dirección General de Política Interior la elevación al Ministro del Interior de las correspondientes propuestas de resolución.

3.4. RELACIONES INSTITUCIONALES E INTERNACIONALES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR EN MATERIA DE ASILO, REFUGIADOS Y APATRIDIA

Relaciones Institucionales

1. Órganos de la Administración

Las relaciones institucionales constituyen un aspecto esencial para el desarrollo de las tareas encomendadas a la Dirección General de Política

Interior en materia de asilo y refugio. En el ejercicio de sus funciones, este centro directivo tiene establecidos diferentes ámbitos de colaboración. En primer lugar, hay que señalar las relaciones que mantiene dentro del propio Ministerio del Interior con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, que además de corresponderle el régimen policial del asilo y refugio, es la Dirección encargada, a través de sus diferentes unidades, de la recepción de solicitudes en frontera, así como en aquellas provincias sin Oficinas de Extranjeros. En lo que se refiere al resto de la Administración del Estado, hay que señalar los lazos de colaboración establecidos con aquellos departamentos ministeriales que tienen atribuidas competencias en protección internacional, concretamente los Ministerios de Trabajo y Asuntos Exteriores que forman parte de la CIAR, así como el Ministerio de Administraciones Públicas, en la medida que de él dependen las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en las que se integran las Oficinas de Extranjeros ante las que se presentan la solicitudes de asilo y de reconocimiento del Estatuto de Apátrida.

2. ACNUR

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) es la agencia de las Naciones Unidas, encargada de velar por el cumplimiento de la Convención de Ginebra. Como órgano de las Naciones Unidas, sus relaciones con España se establecen a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que canaliza toda la ayuda que se destina al ACNUR para el cumplimiento de sus fines⁴¹.

En lo que se refiere a la consideración de la protección internacional relacionada directamente con nuestro país, la vigente normativa de asilo atribuye un importante papel al ACNUR, y como tal ha sido recogido en el Proyecto de Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria, que el Gobierno acordó remitir a las Cortes el 5 de diciembre de 2008. Esta relevancia se ha reflejado en su intervención en el procedimiento administrativo que ha dado lugar al proyecto de la citada norma, siendo convocados sus representantes a las sesiones que celebró la CIAR, dado que su presencia se configura como una de las garantías del procedimiento. En este marco, en el que coincide con las funciones de la Dirección General de Política Interior, es en el que se lleva a cabo una amplia relación de la Dirección General de Política Interior con el ACNUR, desarrollada a través de reuniones, intercambio de documentación e información y por medio de su presencia en los procedimientos individuales.

3. *Otros actores en la Protección Internacional*

La dimensión social y humanitaria de la protección internacional hace que en ella jueguen un importante papel organizaciones que asumen la representación de los intereses y preocupaciones de la sociedad civil en este ámbito. La vigente normativa de asilo atribuye a las ONGs tres funciones principales. En primer lugar está la de colaborar en la preparación de la información que se facilita a los solicitantes de asilo. A continuación se encuentra la de presentar informes en relación con casos individuales y, por último, la de ser informadas de las decisiones tomadas sobre los casos que patrocinen.

Sin embargo, en la práctica, las ONGs⁴² están involucradas en la protección internacional de una forma más amplia. Entre sus actividades pueden reseñarse las siguientes:

- Acogida de solicitantes de asilo. Desde el momento en que presentan su solicitud, los solicitantes de asilo reciben la ayuda que puedan requerir en materia de alojamiento, manutención, atención médica, etc. Esta asistencia se presta bien a través de recursos públicos (centros de acogida, sistema nacional de salud), bien a través de subvenciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración a ONGs especializadas.
- Asistencia jurídica a los solicitantes de asilo. Al formular su solicitud, los solicitantes son informados de su derecho a contar con asistencia jurídica. Esta asistencia puede proceder de un abogado particular contratado por el solicitante, de los servicios de asistencia jurídica gratuita prestados por los Colegios Oficiales de Abogados o de ONGs que prestan este servicio también de forma gratuita.
- Apoyo y seguimiento de casos particulares. Este apoyo se produce habitualmente cuando la ONG actúa como consejero legal del solicitante, aunque no es la única posibilidad. No es infrecuente que un partido político, un sindicato o una congregación religiosa misionera que hayan tenido conocimiento de los problemas del solicitante en su país de origen se interesen por su petición y presenten informes de apoyo.
- Servicios de interpretación y traducción. La dificultad para localizar intérpretes en algunas de las lenguas maternas de los solicitantes de asilo y las especiales características de los solicitantes, hacen que sólo las ONGs vinculadas a comunidades de refugiados estén en condiciones de suministrar los intérpretes requeridos.

- Apoyo a la integración de refugiados reconocidos a través de programas específicos de aprendizaje del idioma, formación profesional, asistencia económica para primera instalación o estudios, etc.
- Labores de sensibilización social y de formación en materia de refugiados.

Para el desarrollo de estas actividades hay que tener presente que las ONGs reciben fondos públicos específicamente destinados a programas de atención a refugiados y solicitantes de asilo, al tiempo que cumplen con las funciones que el ordenamiento administrativo les atribuye en materia de elaboración normativa, procedimientos, etc.

Relaciones internacionales

Dada la dimensión espacial que caracteriza a la protección internacional, la Dirección General de Política Interior es la encargada de mantener las relaciones necesarias con una serie de instituciones y organismos internacionales.

1. Unión Europea

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, la política de asilo se comunitarizó, pasando del llamado III Pilar, de carácter intergubernamental, al I Pilar. En este marco la intervención más directa de la Dirección General de Política Interior es la referida a los siguientes órganos:

- El Comité Estratégico en materia de Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA). Se trata de una representación a nivel de Director General, el cual puede ser sustituido en caso de necesidades del servicio.
- Grupo de Asilo, dependiente del anterior. La Delegación española está presidida por un representante de la Dirección General de Política Interior.
- Diferentes grupos en el ámbito de la Comisión Europea en los que se trabaja en cuestiones de protección internacional.

2. Consejo de Europa

El Consejo de Europa disolvió el Comité Ad Hoc sobre Refugiados y Apátridas (CAHAR), integrándose sus competencias en el Comité Director sobre Derechos Humanos. La atención y seguimiento de este foro, que se reúne en Estrasburgo, no está atribuida a la Dirección General de Política Interior que, sin embargo, proporciona los informes necesarios sobre las cuestiones que se vayan a tratar.

3. ACNUR

Dentro del esquema de las relaciones internacionales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, se asiste a las sesiones del Comité Ejecutivo (EXCOM) del ACNUR, del que España es miembro desde el año 1991, así como, dependiendo de los asuntos a tratar de otras convocatorias.

4. *El Grupo de Consultas Intergubernamentales en políticas de asilo, refugio y migración en Europa, América del Norte y Australia (IGC)*

Se trata de un Grupo de intercambio de información y de estudio en las materias anteriormente citadas. Su carácter es informal. Está compuesto por Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Irlanda, Holanda, Grecia, Nueva Zelanda, Noruega, España, Suecia, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos. A las reuniones se invita también al ACNUR, a la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) y, desde el año 2000, a la Comisión Europea. La Dirección General de Política Interior, en representación del Departamento, está presente en todas las reuniones y en los grupos de su estructura orgánica donde se traten cuestiones de protección internacional.

5. *Conferencia de Directores Generales de Inmigración y Asilo (GDISC)*

Creada en 2004, bajo presidencia holandesa de la UE, el GDISC se configura como una red informal para tratar asuntos de inmigración y asilo. Forman parte de esta Conferencia los Directores Generales de los 27 Estados miembros de la Unión Europea, además de los de otros países como Croacia, Turquía, Islandia, Noruega, Suiza y Macedonia. Las cuestiones de asilo en este foro que corresponden a nuestro país, son atendidas por la Dirección General de Política Interior.

3.5. PANORAMA DE LAS ACTUACIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA INTERIOR

3.5.1. Actuaciones recientes

La desaparición absoluta de los obstáculos que pudieran surgir en el acceso al sistema de protección internacional para las personas que pueden necesitarla, así como el refuerzo de sus garantías, ha constituido y constituye una de las preocupaciones de la Dirección General de Política Interior. En

este aspecto se han desarrollado diversas actuaciones como la mejora de la información sobre el derecho de asilo que debe proporcionarse a las personas que pueden solicitar protección. En este sentido, se ha llevado a cabo la edición de un nuevo folleto informativo –disponible en once idiomas– realizado por la Dirección General en colaboración con el ACNUR y las ONGs que trabajan en el ámbito de la protección internacional. Se ha distribuido el citado folleto con el objetivo de que llegue a todas las personas que puedan encontrarse en esta situación, incluyendo los Centros de Acogida de Refugiados (CAR), Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI), Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) y ONGs, además de Oficinas de Extranjeros y Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno.

Dentro de esta política informativa llevada a cabo por la Dirección General de Política Interior, hay que mencionar las Instrucciones de este órgano directivo sobre información en materia de protección internacional a los extranjeros que llegan en embarcaciones irregulares a las costas españolas y son objeto de internamiento en un Centro de Extranjeros (CIE). Su objetivo es hacer más accesible la información sobre protección internacional a las personas que llegan en condiciones de especial vulnerabilidad y desconcierto a bordo de embarcaciones precarias y con un total desconocimiento de su situación jurídica y de la posibilidad de acogerse, si lo necesitaran, al sistema de protección internacional.

De forma similar se actúa en los casos de polizones llegados a puertos españoles, dado que tienen garantizado el acceso a la protección internacional si así lo necesitan. La Instrucción conjunta de la Dirección General de Política Interior, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y la Dirección General de Inmigración sobre tratamiento de polizones extranjeros de 2007, determina que los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que accedan al buque con el fin de practicar las diligencias correspondientes, deben formular al polizón una serie de preguntas que permitan detectar si se encuentra necesitado de protección internacional.

3.5.2. Actuaciones de futuro

En los próximos meses, la Dirección General de Política Interior tiene planteada una serie de acciones, estrechamente vinculadas con el nuevo panorama normativo y con los objetivos de garantizar la protección internacional. En concreto, está previsto proceder a una adecuación de los recursos disponibles para hacer frente a la situación a que va a dar lugar tanto la nueva Ley sobre protección internacional como el Sistema Europeo Común de Asilo.

a) Aplicación de la nueva Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria y su desarrollo reglamentario

El Consejo de Ministros acordó en su sesión del 5 de diciembre de 2008 remitir a las Cortes el Proyecto de Ley Reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria, cuyo objetivo principal es la incorporación al derecho interno de las Directivas comunitarias adoptadas en la materia, así como la actualización del marco legal para adaptarlo a las nuevas situaciones y a los nuevos retos planteados.

El Proyecto de Ley, que parte de las garantías clásicas de la Ley de 1984, vigente en la actualidad, y que son altamente valoradas por todos los agentes que intervienen en este ámbito, incluye por primera vez la protección subsidiaria dentro de la protección internacional, junto con el derecho de asilo que se concede a los refugiados. La protección subsidiaria está destinada a aquellas personas que no reúnen los requisitos de la definición de refugiado, pero para las que el retorno al país de origen supone un riesgo real de sufrir pena de muerte, tortura u otros tratos o penas inhumanas y degradantes, o que, como consecuencia de un conflicto bélico, su vida se vea amenazada gravemente. De esta forma, se eleva el nivel de amparo y prácticamente se equiparan los estatutos de ambos tipos de protección.

Así mismo, en el Proyecto de Ley se recogen por primera vez las características de género y de orientación sexual como causas que pueden dar lugar al reconocimiento de la condición de refugiado por pertenencia a un grupo social determinado, al tiempo que se incluye la adopción de programas de reasentamiento. Hay que señalar que el reasentamiento es una de las soluciones duraderas para los refugiados, subsidiaria al retorno en condiciones de dignidad y seguridad, y a la integración local. Consiste en la acogida de refugiados que ya se encuentran en un país de refugio, pero en el que por diversas circunstancias se encuentran en una situación de inseguridad legal o física o sin posibilidad de integración local. La acogida de refugiados se realiza normalmente a petición del ACNUR. En estos momentos existe un llamamiento para reasentar a refugiados iraquíes que se encuentran en los países de la zona, los cuales soportan una gran cantidad de refugiados. El reasentamiento también se contempla como medida de solidaridad con los países que soportan una gran carga de refugiados.

b) Modernización del marco institucional

En primer lugar hay que referirse a la adaptación del sistema informático de asilo a la nueva normativa. La aprobación de la nueva Ley de Protección

Internacional por las Cortes planteará la necesidad de adaptar el sistema informático a las nuevas figuras, así como la inclusión de los instrumentos propios de un sistema moderno que mejore la calidad, agilidad y seguridad de las actuaciones necesarias para el desarrollo del régimen de protección internacional.

c) Desarrollo de programas de formación y especialización

La formación de todos los agentes que intervienen en el ámbito del asilo constituye una garantía para el correcto funcionamiento del sistema, además de ser una de las obligaciones que la normativa europea impone a los que trabajan con refugiados. En este sentido se ha desarrollado una intensa actividad formativa, especialmente destinada a los abogados, cuya presencia en el procedimiento de asilo constituye igualmente una garantía instrumental del sistema que será más efectiva en la medida que dispongan de la especialización necesaria.

Este objetivo debe completarse con un programa global de formación y especialización continua de todos los actores que intervienen en este ámbito, públicos y privados, contribuyendo a reforzar las garantías del sistema y a mejorar la calidad de las decisiones.

3.5.3. Futura presidencia española del Consejo de la Unión Europea (primer semestre 2010)

La Unión Europea se ha configurado como un espacio único de protección a las personas perseguidas y para lograrlo ha creado un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), como uno de los elementos del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. El derecho de asilo ha perdido las características propias de la soberanía de los Estados para pasar a formar parte de un espacio europeo sin fronteras exteriores, por lo que las actividades que se desarrollan en el seno de la UE adquieren una relevancia especial y, como tal, así se reconoce en el Real Decreto 1181/2008, al atribuir a la Dirección General de Política Interior la participación en las reuniones de los organismos nacionales, internacionales o supranacionales con competencias en derecho de asilo y demás formas de protección.

La construcción del Sistema Europeo Común de Asilo se ha iniciado con una primera fase, concluida en 2004, consistente en la armonización de las normas de los Estados miembros a través de una intensa actividad que ha lle-

vado a la adopción de dos Reglamentos y cuatro Directivas, además de la constitución de un Fondo financiero. En estos momentos, en lo que se puede considerar una nueva etapa en la construcción del Sistema, la Comisión Europea está preparando una serie de propuestas legislativas que han de llevar a la constitución definitiva del SECA. Son propuestas que están destinadas a revisar los Reglamentos y Directivas ya adoptados en una primera fase con la finalidad de alcanzar la necesaria convergencia de una auténtica política común.

La negociación de estas propuestas, en un periodo que va a coincidir con la disolución del Parlamento Europeo, con toda probabilidad va a llegar a la Presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010, lo que, sin duda alguna, va a constituir un desafío para la Dirección General de Política Interior como responsable de estas materias.

Madrid, enero 2009⁴³

Referencias

- ¹ Decreto 986/1974, de 5 de abril y Orden de 26 de septiembre de 1974.
- ² En concreto los artículos 13.4; 21; 23 y 68.5 de la Constitución Española.
- ³ Real Decreto 1181/2008, de 1 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.
- ⁴ El Real Decreto 683/2000, de 12 de mayo, creó la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, con dependencia directa del Ministro del Interior y, por otra parte, el Real Decreto 807/2000, de 19 de mayo, creó la Dirección General de Extranjería e Inmigración, como órgano de apoyo a la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.
- ⁵ Según su artículo 12, la Subdirección General de Política Interior y Procesos Electorales ejercía las funciones atribuidas a la Dirección General en materia de procesos electorales y consultas directas al electorado, el mantenimiento de las relaciones necesarias con la Administración electoral, la gestión de las relaciones con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas en materia electoral, la coordinación con las unidades dependientes de otros Ministerios con competencias en material electoral, el registro y la aplicación del régimen jurídico de los partidos políticos, la gestión de las subvenciones estatales anuales y de las subvenciones por gastos electorales de las formaciones políticas.

A estas competencias, se unían la tramitación de los asuntos que se deriven de las relaciones del Ministerio del Interior con las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, la elaboración y comunicación de instrucciones a dichos órganos, para el correcto mantenimiento de las relaciones de coordinación y cooperación de la Administración del Estado con las Administraciones de las Comunidades Autó-

nomas y de las Entidades locales, la gestión de las competencias del Departamento en relación con la protección y garantía del ejercicio de los derechos fundamentales de reunión y manifestación, coordinar, de acuerdo con las directrices que reciba del Secretario de Estado de Seguridad y bajo la dependencia funcional de éste, el ejercicio de las competencias que los Delegados y Subdelegados del Gobierno tienen atribuidas en relación con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y en materia de seguridad ciudadana, sin perjuicio de lo establecido en relación con la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

- ⁶ Real Decreto 1599/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (el artículo 8 se refiere a las competencias de la Dirección General de Política Interior).
- ⁷ El artículo 8 del Real Decreto 1599/2004 atribuía a la Subdirección General de Asilo y Refugio competencias en materia de coordinación de la preparación de propuestas del Consejo de Ministros y de los órganos superiores del Ministerio, así como de otros órganos directivos de los Ministerios con competencias en materia sobre derecho de asilo, refugio, régimen de apátridas y atención a los desplazados; el ejercicio de la presidencia de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio; la coordinación de la actuación administrativa de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en cuestiones relacionadas con el derecho de asilo y demás formas de protección; la participación en las reuniones de los organismos nacionales, internacionales o supranacionales con competencias en materia de derecho de asilo y demás formas de protección, y la intervención en la aplicación de los acuerdos que se deriven de aquellas y, en especial, de las que se desarrollen en el seno de la Unión Europea; la resolución de los expedientes administrativos sobre asilo que le sean atribuidos por la normativa vigente; la coordinación y disposición de las actuaciones necesarias para atender las necesidades humanas inmediatas en caso de flujos masivos de desplazados, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos del departamento, y, por último, la elevación de las propuestas de resolución en materia de apátridas.
- ⁸ Sentencia del TC de 2 de febrero de 1981.
- ⁹ La Dirección General de Política Interior se encarga de adquirir urnas, cabinas y soportes señalizadores sea cual sea el proceso electoral a celebrar. Sin embargo, en el caso del material impreso, en concreto las papeletas, éstas son fabricadas por los Ayuntamientos en el caso de Elecciones locales y por las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en el caso de la celebración de Elecciones a Cortes Generales. El resto de material impreso se contrata en su práctica totalidad por la Dirección General de Política Interior.
- ¹⁰ «Los poderes públicos que en virtud de su competencia legal hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el período electoral una campaña de carácter institucional destinada a informar a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso en la orientación del voto de los electores. Esta

publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña».

- ¹¹ La redacción actual del artículo 50.1 fue introducida en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General mediante la reforma operada en 1994, ya que en su redacción originaria este artículo señalaba que la campaña institucional estaba destinada a informar e incentivar la participación en las elecciones, aunque sin influir en la orientación del voto de los electores, habiendo señalado la Junta Electoral Central que tras la modificación del artículo 50 en 1994 no cabe la incentivación del voto, pues la «abstención es una opción tan legítima como el ejercicio del derecho de sufragio» (Acuerdo de la Junta Electoral Central de 13 de mayo de 1999).
- ¹² Entre estos órganos se encuentra la Secretaría de Estado de Seguridad, que diseña una plan específico de protección de objetivos estratégicos y que, a través de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se encarga de asistir a las tareas de mantenimiento del orden público en los Colegios Electorales el día de la votación. Así mismo, el Centro de Sistemas de la Información del Departamento colabora intensamente en el diseño del plan de comunicaciones necesario para el desarrollo del escrutinio provisional.
- ¹³ La Secretaría de Estado de Comunicación se encarga fundamentalmente de la acreditación de la prensa en el Centro de Difusión Nacional, así como de las ruedas de prensa que se ofrecen en éste a lo largo de la jornada electoral. La Oficina del Censo Electoral, encuadrada en el Instituto Nacional de Estadística (Ministerio de Economía), es el órgano encargado de la formación del censo electoral y colabora, además, en la gestión del procedimiento de voto por correo nacional e internacional, mediante la expedición de los certificados de inscripción en el censo necesarios para poder utilizar este procedimiento. Correos se encarga de la tramitación del voto por correo nacional, así como del voto por correo desde el extranjero, gestión esta última a la que contribuye también el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, que se encarga no solo de colaborar en la gestión del censo electoral de españoles residentes en el exterior, sino también de recibir el depósito consular de los votos en aquellos procesos en los que éste está previsto (Artículo 75.3 de la LOREG) y de tramitar las solicitudes de voto de las personas que se encuentran temporalmente en el extranjero (Real Decreto 1621/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentran en el extranjero).
- ¹⁴ Así, por ejemplo, el artículo 19.1 g) señala que corresponde a la JEC aprobar el modelo de Actas a utilizar por las Mesas Electorales y que elabora la Dirección General de Política Interior. Del mismo modo, la letra b) de este mismo artículo señala que corresponde a la JEC informar los proyectos de disposiciones que en lo relacionado con el Censo Electoral se dicten en desarrollo y aplicación de la Ley. Como último ejemplo, baste señalar también el artículo 27.2 párrafo segundo que

prevé la supervisión del Manual de Instrucciones para las Mesas Electorales que elabora la Dirección General de Política Interior.

- ¹⁵ El actual artículo 44 bis de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General introducido por la Ley Orgánica 3/2007, establece: «1. Las candidaturas que se presenten para las elecciones de diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico. En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las Elecciones de las citadas Asambleas Legislativas. 2. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos. Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista. 3. A las listas de suplentes se aplicarán las reglas contenidas en los anteriores apartados. 4. Cuando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171 de esta Ley, tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico.»
- ¹⁶ Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio.
- ¹⁷ El procedimiento, supervisado por la Administración Electoral y por la Comisión Braille Española que se encarga de todas las traducciones a este sistema de lecto-escritura, se configura con carácter complementario a la previsión contenida en el artículo 87.1 de la LOREG («asistencia de una persona de confianza») y presenta como características esenciales las siguientes: 1) Utilización de papeletas y sobres de votación normalizados, lo que representa un aspecto trascendental para garantizar el secreto del sufragio. 2) Establecimiento de un mecanismo de identificación de papeletas a través de una documentación complementaria en sistema Braille. 3) El mecanismo de identificación consistirá en la utilización de etiquetas identificativas de las candidaturas en sistema Braille y, para el caso concreto del Senado, al tratarse de listas abiertas el sistema de identificación de la opción de voto consistirá en una plantilla en la que se introducirá la papeleta de votación. 4) La utilización de este procedimiento habrá de ser solicitada expresamente por el elector invidente en un plazo de 27 días a contar desde la convocatoria del proceso elec-

toral. 5) La documentación complementaria en Braille será remitida a la Mesa electoral en la que corresponda votar al elector invidente, donde le será entregada, el día de la votación por el Presidente o Vocales de la misma. 6) El Gobierno evaluará los resultados de la aplicación del procedimiento y estudiará las necesarias adaptaciones para las Elecciones Locales.

- ¹⁸ El procedimiento, tal y como expresamente prevé el artículo 74 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, se ha configurado como una especialidad del procedimiento de voto por correo previsto en los artículos 72 y 73 de esta Ley y presenta las siguientes características: 1) El procedimiento se inicia a instancia del interesado. 2) El elector que desee ejercer su derecho de sufragio y se encuentre temporalmente en el extranjero una vez efectuada la convocatoria de un proceso electoral, y que prevea permanecer en esta situación hasta el día de la votación, debe inscribirse en el Registro de Matrícula Consular como no residente y solicitar a la Oficina del Censo Electoral, personalmente y previa identificación en las Oficinas Consulares o Secciones Consulares de las Embajadas, que le sea remitida la documentación electoral necesaria para ejercer su derecho de sufragio desde el exterior. 3) El plazo para realizar estos trámites es de 25 días desde la convocatoria del proceso electoral correspondiente. 4) La Oficina del Censo Electoral realizará la correspondiente anotación en el censo a efectos de evitar la duplicidad del voto, y con validez únicamente para ese proceso electoral. 5) La Oficina del Censo Electoral tiene un plazo que irá del 34º al 42º día posterior a la convocatoria para remitir la documentación al elector –según se haya producido o no impugnación de candidaturas en la circunscripción correspondiente–, al domicilio indicado por éste. 6) Una vez recibida la documentación, el elector enviará su voto hasta tres días antes de la elección a la mesa electoral en cuya circunscripción se encuentre inscrito.
- ¹⁹ Hay que señalar que sólo la Constitución portuguesa recoge un precepto similar.
- ²⁰ Ya la Ley para la Reforma Política de 1977, al reconocer el derecho de sufragio a todos los españoles mayores de edad, reconocía implícitamente el derecho de voto de los españoles que residían fuera de España, motivo por el cual se encomendó la formación de un censo electoral especial para estos españoles y españolas al Instituto Nacional de Estadística (INE), mediante el Real Decreto 3341/1977, de 31 de diciembre.
- ²¹ Dicho procedimiento consiste en la inscripción en el Censo Especial de Residentes Ausentes (CERA) y en el envío por la Oficina del Censo Electoral de la documentación para votar al domicilio del elector. Posteriormente, éste podrá optar por el depósito consular del voto o remitirlo por correo certificado y urgente a la Junta Electoral encargada del escrutinio. Debe recordarse que en el caso de las elecciones municipales el procedimiento tiene tres aspectos diferentes: el elector debe solicitar el voto, solo puede remitirlo por correo y debe dirigirlo a la mesa electoral, por lo que debe llegar el día de la elección.
- ²² A su vez, el artículo 1.3 del Real Decreto 3425/2000, establece que los españoles residentes mayores de edad causarán alta en el Censo electoral de residentes ausentes.

- ²³ Son numerosas y constantes las iniciativas legislativas en esta materia.
- ²⁴ El escrutinio del voto CERA se realiza en las Juntas Electorales Provinciales excepto en el caso de las Elecciones Locales, en las que el voto va directamente a la Mesa Electoral y se escruta al finalizar la jornada de votación.
- ²⁵ Artículo 13.2 de la CE. «Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.
- ²⁶ «Hacia la igualdad de derechos», Conferencia en las «Jornadas sobre políticas de inmigración y políticas de integración» organizadas por la Confederación Cáritas Española y la Fundació Cáritas Inmigració de Girona, el día 5 de noviembre de 1997. La Factoría nº5 febrero – mayo 1998 y «La Participación Política de los Inmigrantes», Eliseo Aja y Laura Díez Bueso, La Factoría nº10, octubre 1999 – enero 2000.
- ²⁷ Canje de Cartas, constitutivo de Acuerdo entre España y Noruega, reconociendo el derecho a votar en elecciones municipales a los nacionales noruegos en España y a los españoles en Noruega, realizado en Madrid el 6 de febrero de 1990.
- ²⁸ Antes de Maastricht, España había suscrito Convenios con Holanda, Dinamarca y Suecia. En cuanto a otros países no comunitarios, en 1988 se firmó uno con Argentina, en 1990 con Chile y en 1992 con Uruguay. Salvo en el caso de Chile, que remite a la legislación de desarrollo, en el caso de Argentina y Uruguay se remite la regulación a un tratado de desarrollo no celebrado.
- ²⁹ Actualmente existen cerca de 3.200 partidos inscritos en el Registro de Partidos Políticos, que depende de la Dirección General de Política Interior.
- ³⁰ La Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, en su Exposición de Motivos señala que «aunque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino entes privados de base asociativa, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una segunda naturaleza que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a su relevancia constitucional y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución». A los partidos políticos se refiere el artículo 6 de la Constitución y a ellos también se ha referido extensamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, para señalar que «no son órganos del Estado...[y] la trascendencia política de sus funciones... no altera su naturaleza [asociativa], aunque explica que respecto de ellos establezca la Constitución la exigencia de que su estructura interna y su funcionamiento sean democráticos» (STC 10/1983, de 21 de febrero, F. 3). Por su parte, el Tribunal Constitucional los califica de «asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones; funciones que se resumen en su vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales. No ejercen, pues, funciones públicas, sino que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales; órganos que actualizan como voluntad del Estado la voluntad

popular que los partidos han contribuido a conformar y manifestar mediante la integración de voluntades e intereses particulares en un régimen de pluralismo concurrente». Y sigue el Alto Tribunal indicando que «los partidos son, así, unas instituciones jurídico-políticas, elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático. Conformando y expresando la voluntad popular, los partidos contribuyen a la realidad de la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23 CE), de la que ha de resultar un ordenamiento integrado por normas que si en su procedimiento formal de elaboración han de ajustarse a la racionalidad objetivada del Derecho positivo, en su contenido material se determinan por el juego de las mayorías que en cada momento respalden las diferentes opciones ideológicas y políticas, conformadas y aglutinadas por los partidos a través de la concurrencia de sus programas de gobierno en los distintos procesos electorales.» (STC 48/2003, de 12 de marzo, FJ4).

- ³¹ Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos.
- ³² Artículo 4.2. Ley Orgánica de Partidos Políticos.
- ³³ Artículo 4.3. Ley Orgánica de Partidos Políticos.
- ³⁴ Hasta la aprobación de un Reglamento del Registro de Partidos Políticos en desarrollo de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, es una norma de 1976 la que desarrolla en detalle el Registro y, denominándolo «Registro de Asociaciones Políticas», le otorga nivel orgánico de Servicio de la Dirección General de Política Interior.
- ³⁵ Real Decreto 1907/1995, de 24 de noviembre, por el que se regula la tramitación de las subvenciones estatales anuales y por gastos electorales a las formaciones políticas.
- ³⁶ A estas subvenciones se refieren los artículos 127 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- ³⁷ Se trata del principio conocido por su expresión en francés «non refoulement».
- ³⁸ Desde sus orígenes en 1979, el régimen de asilo ha estado atribuido al Ministerio del Interior, aunque no siempre al mismo centro directivo, que ha variado según la evolución de la estructura orgánica del Departamento. En 1984, con la aprobación de la Ley reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado la tramitación de las solicitudes se realizaba por la entonces Comisaría General de Documentación, mientras que la Secretaría de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) estaba adscrita a la Secretaría General Técnica, ésta pasó a la Dirección General de Política Interior, para más adelante integrarse también en ella la instrucción de expedientes, mediante la creación en su seno de la Oficina de Asilo y Refugio. Otros Centros Directivos que acogieron las competencias en materia de protección internacional fueron la Dirección General de Procesos Electorales, Extranjería y Asilo y la Dirección General de Extranjería e Inmigración de la extinta Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración.

- ³⁹ Personajes como el científico, explorador y humanista noruego Fridtjof Nansen son claves en la defensa de los derechos de los refugiados.
- ⁴⁰ Este acuerdo señala que refugiado es la persona que se encuentre fuera del país de su nacionalidad debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y no pueda, o bien, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país, o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él. (Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra el 28 de julio de 1951, artículo 1.2).
- ⁴¹ Hay que resaltar que en la actualidad España forma parte del grupo de países considerados grandes donantes por Naciones Unidas.
- ⁴² Las principales ONGs especializadas en materia de refugiados que existen en España son: A) Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR). Esta ONG tiene un amplio servicio de asistencia jurídica a los solicitantes de asilo. No obstante, cuenta también con centros de acogida, programas de integración, etc. B) Asociación Comisión Católica Española de Migraciones (ACCEM). Cuenta también con un programa de asistencia jurídica y con varios centros de acogida. Últimamente han desarrollado capacidades en materia de reasentamiento. C) Cruz Roja Española. Esta organización se ha centrado en el terreno de la ayuda social y económica a solicitantes de asilo y refugiados, así como en el terreno de la atención sanitaria. D) Amnistía Internacional (AI). El trabajo de esta organización en materia de refugiados se orienta, por un lado, a proporcionar información sobre casos individuales o sobre la situación de los derechos humanos en países de origen y, por otro, a actividades de sensibilización y divulgación sobre la situación de los refugiados y, en general, del respeto a los derechos humanos. E) Partidos políticos y sindicatos, que participan apoyando casos individuales. F) Órdenes religiosas. El papel de las congregaciones religiosas, tan frecuentemente unido a labores de asistencia social, se centra en la acogida de solicitantes de asilo o refugiados. Es también importante su función como fuente de información sobre países de origen de solicitantes de asilo.
- ⁴³ La redacción de este artículo se cerró con anterioridad a la reestructuración de los departamentos ministeriales efectuada por Real Decreto 542/2009, de 7 de abril.

LOS NUEVOS RETOS DE LA PROTECCIÓN CIVIL

PILAR GALLEGO BERRUEZO

Directora General de Protección Civil y Emergencias

1. PRIORIDADES DE PROTECCIÓN CIVIL. 2. IMPULSO A LA FORMACIÓN:
LA ESCUELA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL. 3. NUEVAS HERRAMIENTAS
TECNOLÓGICAS. 4. UNA PROTECCIÓN CIVIL PARA UN MUNDO GLO-
BALIZADO.

RESUMEN

El presente artículo resume las prioridades de protección civil en esta legislatura, en función de las necesidades de la sociedad actual, y explica los más importantes objetivos formativos de la Escuela Nacional de Protección Civil, así como las nuevas herramientas tecnológicas desarrolladas para la prevención y gestión de emergencias. Todo ello, con el objetivo de contribuir a la consecución de un Sistema Nacional de Protección Civil más eficaz y solidario que redunde en beneficio de los ciudadanos. Prevención, coordinación entre Administraciones, un nuevo marco legal, y cooperación internacional en un mundo globalizado, son algunos de los aspectos que se desarrollan.

ABSTRACT

This article sums up the priorities in the field of civil protection for this parliamentary term, taking into account the needs of the actual society; it also explains the most important training objectives of the Civil Protection National Academy, as well as the new technological tools for emergency prevention and management, with a view at creating a more secure and supportive Civil Protection National System at the service of the citizens. Prevention, coordination between Public Administrations, a new legal framework and international cooperation within a globalised world are just some of the issues considered in this article.

Palabras clave: Sistema de Protección Civil, Ciudadanos, Formación, Tecnología.

Key words: Civil Protection System, Citizens, Training, Technology.

* * *

1. PRIORIDADES DE PROTECCIÓN CIVIL

Desde la Dirección General de Protección Civil y Emergencias se trabaja tanto en una dimensión preventiva de la protección civil, como en la mejora de la gestión de las crisis y emergencias que se puedan producir.

El hecho de contribuir a la consecución de un Sistema Nacional de Protección Civil más eficaz y solidario, que redunde en beneficio de los ciudadanos, representa un reto apasionante. Además, es un privilegio tener la responsabilidad de gestionar, como acción de gobierno, una política tan sensible al ciudadano como es la de protección civil.

Dar prioridad a las acciones de previsión y prevención de riesgos, reforzar la colaboración y la coordinación con las diferentes Administraciones competentes, fomentar la participación de los ciudadanos, como parte activa de la protección civil, impulsar las actividades de formación especializada de los diferentes servicios de emergencia, a través de nuestra Escuela Nacional, y potenciar el uso de las nuevas tecnologías en los sistemas de alerta y gestión de emergencias, constituyen los principales retos del momento actual.

En este sentido, se han fijado unos objetivos estratégicos dirigidos, principalmente, a reforzar las relaciones y la cooperación interinstitucional a través de un nuevo marco legal (una nueva Ley de protección civil) y potenciar la cooperación internacional para hacer frente con mayores garantías a los riesgos de un mundo globalizado. También, se trata de cooperar con los sistemas públicos de otros países y seguir incrementando el esfuerzo en formación, especialmente dirigido a mantener el nivel de competencia, profesionalidad y especialización que exige el papel de los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil.

Se va a fomentar el conocimiento de las materias de protección civil a través de nuestro Centro Nacional de Información y Documentación y a modernizar el sistema de subvenciones y ayudas, al tiempo que se difunden los derechos de los afectados por catástrofes y siniestros.

Todo ello sin olvidar la mejora de la coordinación operativa, la armonización de los mapas de riesgos, la planificación preventiva y la intensificación de nuestras relaciones internacionales.

2. IMPULSO A LA FORMACIÓN: LA ESCUELA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Como ya se ha señalado, entre los objetivos prioritarios del programa de formación de la Escuela Nacional de Protección Civil y su nuevo campo de prácticas, a los que se destina una parte importante del presupuesto de la Dirección General, se encuentra el de incrementar la formación teórica y práctica en materia de gestión de riesgos y emergencias, con especial atención a los principales colectivos que intervienen en ellas y que pertenecen a todas las Administraciones Públicas implicadas, así como el intercambio de experiencias entre especialistas y profesionales de la protección civil.

Se va a dotar a la formación de la Escuela de titulaciones homologables a los niveles actuales del sistema educativo español y a gestionar estratégicamente el conocimiento, incorporando al sistema público de formación para la protección civil las innovaciones procedentes de las buenas prácticas de otros sistemas.

También, se van a impulsar acciones ligadas a la I+D+i y, en definitiva, mejorar la dotación de los medios existentes, para realizar cursos de mejor calidad, incidiendo en la formación práctica e, igualmente, en la mejor formación e integración de los profesionales de la protección civil.

La estrategia formativa pasa por liderar el sistema público de formación de la protección civil española, a través de la Escuela Nacional, mediante los objetivos mencionados, mejorando la dotación de los medios existentes, con el fin de realizar cursos de mejor calidad y con escenarios realistas que ayuden a dar un salto cualitativo en la mejor coordinación entre grupos de intervención en catástrofes.

Igualmente, se van a promover líneas de trabajo relacionadas con nuevas técnicas y especialidades complejas (rescate en estructuras colapsadas, emergencias NRBQ...), con el fin de constituirnos en un centro de referencia y foro de encuentro de expertos en protección civil.

3. NUEVAS HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS

A lo largo de los últimos cinco años, se ha ido dotando de las más modernas tecnologías a la Sala Nacional de Emergencias de la Dirección General, que funciona 24 horas los 7 días de la semana. Estas nuevas herramientas tecnológicas resultan muy útiles y eficaces para la prevención y la gestión de las emergencias en beneficio de la ciudadanía.

Se ha equipado la Sala con diversos instrumentos, tales como un Visor Nacional de emergencias, para la visualización de datos geográficos, y que sirve para la localización y análisis de las distintas incidencias que pueden ocasionarse y un nuevo *videowall*, para el mejor seguimiento simultáneo por imágenes y datos referenciados geográficamente, en relación con las emergencias declaradas.

Por otra parte, cuenta con una Red de Alerta a la Radiactividad (RAR), de ámbito nacional, que mide y analiza de forma automática y continuada los niveles de radiación, de forma que permite conocer en 902 puntos distribuidos por toda España y en tiempo real, la medida de la radiación gamma y su tendencia.

En el campo de la programación informática y de las comunicaciones, cuenta, igualmente, con un sistema integrado de gestión de emergencias (SIGE); un sistema de aplicaciones y redes para las Administraciones (Red SARA), que comparte datos y aplicaciones informáticas entre distintos organismos; y un sistema integral de comunicaciones vía satélite (RECO SAT).

Por último, la Campaña de Incendios Forestales de 2008 contó con dos nuevas herramientas informáticas: un sistema de detección de «puntos calientes», para localizar los posibles fuegos en su inicio, y un simulador de incendios, que permite anticipar su evolución y localizar puntos sensibles e infraestructuras que puedan verse implicadas.

En definitiva, con todas las prioridades y medidas señaladas, y con la aplicación de las más modernas tecnologías en la gestión de las emergencias, tratamos de seguir avanzando por el camino de conseguir un Sistema Nacional de Protección Civil más eficaz y solidario, que redunde a favor de la ciudadanía y dé respuesta a las necesidades de la sociedad actual. Nos encontramos en un mundo globalizado en el que, también, los riesgos se globalizan.

4. UNA PROTECCIÓN CIVIL PARA UN MUNDO GLOBALIZADO

En ese mundo globalizado como el nuestro, las catástrofes y sus consecuencias también se globalizan y nos afectan a todos.

Y es por esto que la prevención, la planificación y, en caso de desastre, la intervención, deben ser abordadas también desde una perspectiva supranacional. La actividad que en este ámbito desarrolla España es cada vez más intensa en consonancia con la atención que, en particular, la Unión Europea (UE) presta a estos temas.

En este sentido, nuestra actuación tiene dos grandes ámbitos: el primero se refiere al ámbito de la UE, donde también dos son las principales líneas de actuación: la mejora de actividades de respuesta de la UE y de los Estados Miembros en caso de catástrofe, que se enmarcan en el Mecanismo Europeo de Protección Civil; y las actividades de prevención, alerta temprana, preparación y mejora de la formación de los agentes de la protección de los Estados Miembros.

Con la aprobación del Instrumento Financiero 2007-2013, con una dotación presupuestaria entorno a 190 millones de euros, la UE da un importante paso para la creación de una política común en esta materia.

Esto supone para nuestra Dirección General de Protección Civil y Emergencias un reto de organización y especialización de sus efectivos, así como de coordinación con el resto de agentes del Sistema Nacional de Protección Civil (otros Departamentos, Comunidades autónomas, corporaciones locales y sociedad civil), para participar en los distintos proyectos que de este instrumento financiero se derivan.

Por otro lado, Iberoamérica es otro de los pilares fundamentales de la política exterior española. España preside la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil. Dentro de este marco se plantean como objetivos implantar una formación on-line, así como la creación de un Master en Prevención y Gestión de Riesgos con la participación de Universidades Iberoamericanas o la puesta a disposición de la Asociación un Manual de Atención Psicológica y Social a las Víctimas en caso de catástrofe que elaborará la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

Además, se desarrollan en colaboración con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) tanto en la Escuela Nacional de Protección Civil como en sus centros de formación en Iberoamérica, cinco cursos para personal perteneciente a Organismos Gubernamentales de Iberoamérica.

En cuanto a otras relaciones bilaterales, España desea consolidar y profundizar las relaciones con los países de nuestro entorno con los que ya contamos con Acuerdos de cooperación (Francia, Portugal y Marruecos).

Igualmente, España tiene firmado un acuerdo con la Federación de Rusia sobre Cooperación en el ámbito de la Prevención de Catástrofes y Asistencia Mutua en la Mitigación de sus Consecuencias. Este Acuerdo incide, entre otros objetivos, tanto en aspectos de formación mutua de personal como en intercambio de experiencias entre los respectivos Sistemas de Protección Civil.

Además se han cerrado Acuerdos con países del África Subsahariana, como Senegal entre otros, potenciando otros aspectos de ayuda al desarrollo en temas tan sensibles como la protección de la población, en una región que sufre catástrofes con relativa frecuencia.

Por todo ello, para alcanzar todos estos objetivos es necesario hacer frente a nuevos retos para los que nos estamos preparando, con el fin de conseguir una protección civil del siglo XXI al servicio del ciudadano.

PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURAS Y MATERIAL DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO

LUIS LUENGO ALFONSO

Director General de Infraestructuras y Material de la Seguridad

1. INTRODUCCIÓN. 2. DATOS GENERALES. 2.1. Infraestructuras. 2.2. Medios de transporte. 2.3. Tecnologías. 2.4. Presupuestos de gastos. 3. COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS. 4. COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE MEDIOS DE TRANSPORTE. 5. COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES. 6. LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS Y MATERIAL DE LA SEGURIDAD. 6.1. Actuaciones de inversión. 6.2. Sistemas de información y comunicaciones. 6.3. Fondos de la Unión Europea. 7. CONCLUSIONES.

RESUMEN

En el presente artículo se pretende ofrecer una visión global de los procesos de planificación y coordinación de las políticas de infraestructura y material para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que se han diseñado en los últimos años en el ámbito de las competencias de la Secretaría de Estado de Seguridad. Tras exponer y cuantificar determinados indicadores significativos que permiten la comprensión del alcance de las actuaciones de gestión, incluyendo el volumen presupuestario manejado por los organismos de la Seguridad en los conceptos clave, se presentan los objetivos perseguidos por la Secretaría de Estado al respecto. Finalmente, se concretan las actuaciones específicas puestas en práctica por la Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad en sus distintos campos de actuación.

ABSTRACT

This article offers a global perspective of the planning and coordination procedures related to infrastructure and material policy for the State Law Enforcement

Corps and Agencies drawn up during the past few years in the framework of the competence of the Secretariat of State for Security. After listing and quantifying some significant indicators enabling the comprehension of the extension of the management actions, including the budget obtained by the Security bodies for key issues, the article presents the objectives to be reached by the Secretariat of State for Security in this field. Finally, it specifies the concrete actions implemented by the Security Infrastructure and Material Directorate-General in its different areas of competence.

Palabras clave: Seguridad, Infraestructura, Material.

Key words: Security, Infrastructure, Material.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

Uno de los principales ejes de la política de seguridad ciudadana articulada desde el Ministerio del Interior a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, consiste en el refuerzo y modernización de las capacidades operativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, mediante la aplicación de determinadas políticas de recursos humanos, infraestructuras y medios materiales que permitan alcanzar un servicio de seguridad pública eficiente y eficaz. Por ello, tanto el Cuerpo Nacional de Policía como la Guardia Civil deben contar con personal altamente cualificado en materia de seguridad ciudadana, dotándolo con infraestructuras prácticas y modernas, de medios de transporte, y de sistemas y equipos adecuados de tecnología avanzada, que le faciliten la consecución de los objetivos previstos.

Estos objetivos, líneas prioritarias o medidas de actuación se corresponden con las dotaciones presupuestarias necesarias para llevarlos a cabo que se asignan anualmente a la Secretaría de Estado de Seguridad y a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.

2. DATOS GENERALES

El objeto de este apartado es llamar la atención sobre la complejidad que lleva asociada la gestión de las infraestructuras y el material de la seguridad en virtud de los datos objetivos generales que la apoyan; para ello, a continuación se presentan algunas cifras que cuantifican unidades y costes anuales asociados tanto a las infraestructuras como al material. En este último punto,

por su relevancia económica, destacan especialmente los medios de transporte y las tecnologías de la información y comunicaciones.

2.1. INFRAESTRUCTURAS

La Secretaría de Estado de Seguridad tiene asignada, a través de sus organismos, la gestión de los bienes y derechos correspondientes al patrimonio inmobiliario propio y de los Cuerpos de Seguridad del Estado, manteniendo un catálogo actualizado de los bienes inmuebles y derechos reales que tiene afectados o adscritos, así como de los arrendamientos concertados para el alojamiento de sus distintos órganos. Entre los que están asignados a la Secretaría de Estado y a los Cuerpos de Seguridad, se encuentran bienes inmobiliarios de titularidad estatal afectados a su uso y servicio, en cesión de uso por otras administraciones públicas, o arrendados por ser de titularidad privada. En el Cuadro I se incluye una cuantificación de los edificios que en el inventario de bienes inmuebles de 2008 figuran asignados a cada órgano.

Cuadro I
Inventario de bienes inmobiliarios para la seguridad en 2008

Inmuebles para la Seguridad	Afectados	Cedidos en Uso	Arrendados	Total Inmuebles	Total Superficie
Secretaría de Estado de Seguridad	4	0	2	6	11.092 m ²
Cuerpo Nacional de Policía	362	289	97	748	1.534.938 m ²
Guardia Civil	2.122	402	271	2.795	1.759.922 m ²

Un parque inmobiliario tan extenso genera inevitablemente importantes cargas de gestión orientadas, tanto a la reposición y ampliación de las infraestructuras (nuevas construcciones, adquisiciones, nuevos arrendamientos, etc.), como a su mantenimiento, conservación y atención a los consumos energéticos.

Durante los últimos cinco años, la asignación presupuestaria para abordar el coste de los arrendamientos de inmuebles destinados a la seguridad (Secretaría de Estado y Cuerpos) ha aumentado progresivamente desde los 8 millones de euros de 2004 hasta algo más de 10 millones de euros en 2008, como puede apreciarse en la comparativa de la Figura 1.

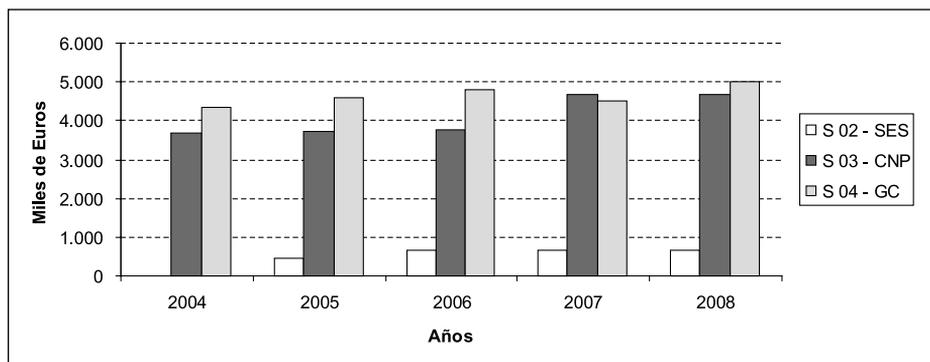


Figura 1. Asignaciones presupuestarias para arrendamiento de inmuebles

Por otra parte, el suministro de energía eléctrica, agua y gas en los inmuebles de la seguridad ha supuesto un coste total de 27,78 millones de euros durante el ejercicio 2008, cuyo detalle refleja el Cuadro II.

Cuadro II

Coste del suministro de servicios a los inmuebles de la seguridad en 2008

Servicios de la Seguridad	Energía Eléctrica (€)	Agua (€)	Gas (€)	Total (€)
Secretaría de Estado de Seguridad	513.414	4.900	0	518.314
Cuerpo Nacional de Policía	10.739.860	992.775	863.231	12.595.866
Guardia Civil	10.848.371	2.598.662	1.214.810	14.661.843
Subtotal (€)	22.101.645	3.596.337	2.078.041	27.776.023

La prestación de los servicios de limpieza, desinfección, desratización y desinsectación de los inmuebles y sus instalaciones de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil se realiza desde el año 2001 a través de un contrato unificado para ambos Cuerpos de Seguridad. La evolución diferencial del gasto se muestra gráficamente en la Figura 2.

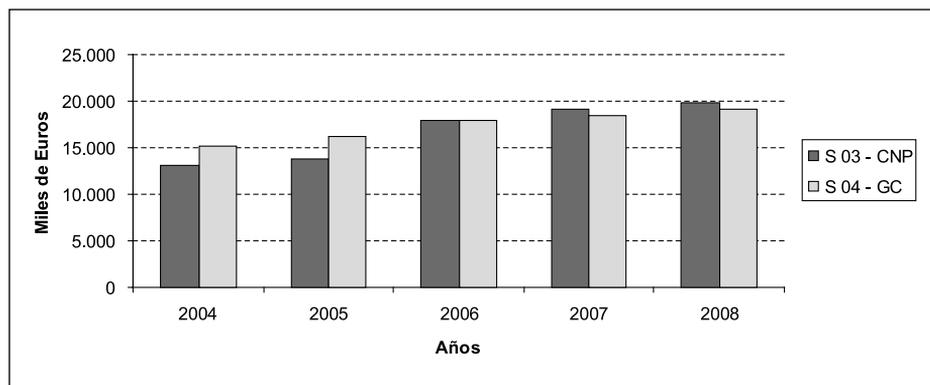


Figura 2. **Coste de la prestación de servicios de limpieza, desinfección, desratización y desinsectación**

El coste anual de las reparaciones y mantenimiento de las construcciones y edificios gestionados por la Secretaría de Estado y los Cuerpos de Seguridad, que ascendió en 2008 a más de 50 millones de euros, se refleja en la Figura 3, que pone de manifiesto el esfuerzo realizado por la Guardia Civil en el acondicionamiento de sus dependencias.

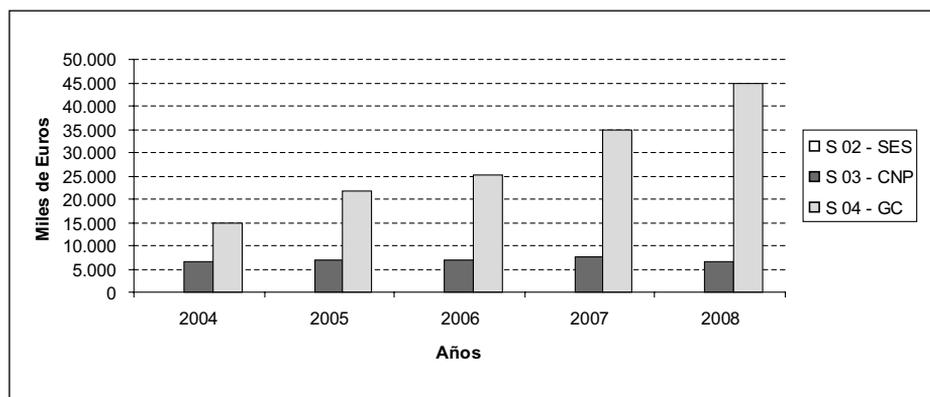


Figura 3. **Asignaciones presupuestarias para mantenimiento de edificios**

En materia de inversiones, la asignación presupuestaria para obras de construcción o rehabilitación integral de los inmuebles correspondientes a la Secretaría de Estado y a los Cuerpos de Seguridad en los últimos cinco años oscila desde los 93 millones de euros de 2004 hasta los 192 millones en 2008. En la Figura 4 se representa su evolución.

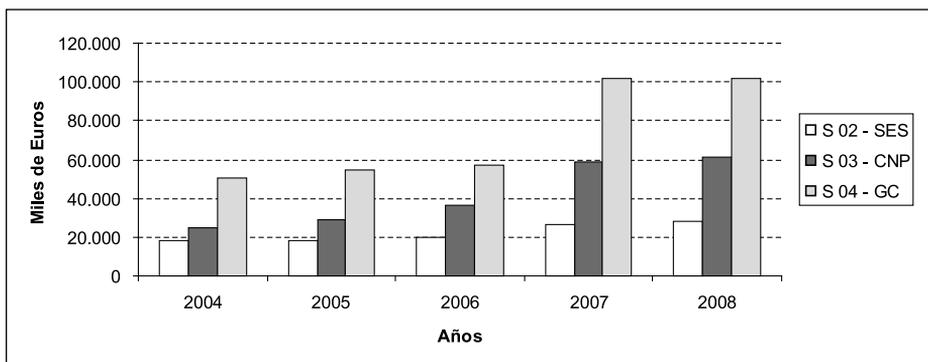


Figura 4. Asignaciones presupuestarias para obras de construcción y rehabilitación integral

Cuadro III Nuevas instalaciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado

Año	Cuerpo Nacional de Policía	Guardia Civil
2004	– Comisaría Local de Xirivella (Valencia)	– Cabezas de Villar (Ávila) – Cabezón de Pisuerga (Valladolid) – Mérida (Toledo) – Monterroso (Lugo) – Socuéllamos (Ciudad Real) – Villamartín (Cádiz)
2005	– Comisaría Provincial de Huelva – Comisaría del Distrito Centro de Sevilla – Comisaría Local de Ciudadela (Menorca) – Comisaría Local de Manacor (Mallorca) – CIE de Zapadores en Valencia – Comisaría Local de Villagarcía de Arosa (Pontevedra) – Rehabilitación del antiguo hospital penitenciario de Carabanchel para brigada de Extranjería, CIE y Comisaría de Distrito de La Latina en Madrid	– Baracaldo (Vizcaya) – Cuevas de Almanzora (Almería) – Gergal (Almería) – Guía de Isora (Tenerife) – Iznajar (Córdoba) – Játiva (Valencia) – Ponferrada (León) – Santiponce (Sevilla) – Sigüenza (Guadalajara) – Tallamancos (Orense) – Villaviciosa (Asturias)

Año	Cuerpo Nacional de Policía	Guardia Civil
2006	<ul style="list-style-type: none"> - Comisaría Local de Antequera (Málaga) - Remodelación PMM para Comisaría de Distrito de Delicias en Zaragoza - Comisaría Provincial de Albacete - Reforma del sector C de Zona Franca para el CIE de Barcelona - Comisaría Local de Don Benito (Badajoz) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mondoñedo (Lugo) - Villaluenga de la Sagra (Toledo) - Alcora (Castellón) - La Garrovilla (Badajoz) - Aracena (Huelva) - Torralba de Calatrava (Ciudad Real) - Peal de Becerro (Jaén) - Sahagún de Campos (León) - Villafames (Castellón) - Moraleja (Cáceres)
2007	<ul style="list-style-type: none"> - Comisaría Local de Algeciras (Cádiz) - Comisaría Local de Motril (Granada) - Comisaría Local de Arrecife (Lanzarote) - Ampliación y reforma de Escuela de Ávila - Complejo de galerías de tiro en Escuela de Ávila - Oficina DNI de León - Comisaría Local de Astorga (León) - Comisaría Local de San Andrés de Rabanedo (León) - Edificio de Oficinas y aparcamiento en la Comisaría Provincial de Canillas - Comisaría Conjunta de Aranjuez (Madrid) - Comisaría de Distrito de San Andrés en Murcia 	<ul style="list-style-type: none"> - Benahabís (Málaga) - Talayuela (Cáceres)
2008	<ul style="list-style-type: none"> - Jefatura Superior de Policía de Andalucía Oriental (Granada) - Comisaría Local de Alcalá de Guadaíra (Sevilla) - Comisaría Provincial de Lérida - Remodelación de fachadas en Jefatura Superior de Policía de Galicia (La Coruña) - Comisaría General de Policía Científica de Canillas (Madrid) - Remodelación de la Sala 091 en la Jefatura Superior de Policía de Madrid - Comisaría conjunta de Alcalá de Henares (Madrid) 	<ul style="list-style-type: none"> - Siruela (Badajoz) - Ibiza (Baleares) - Quintanar del Rey (Cuenca)

En el Cuadro III quedan reflejadas las principales construcciones que han entrado en funcionamiento para los Cuerpos de Seguridad del Estado durante los últimos cinco años. Se muestran imágenes de algunas de ellas en las Figuras 5 a 11.



Figura 5. **Comisaría del Distrito Centro de Sevilla**



Figura 6. **Comisaría Provincial de Albacete**



Figura 7. **Comisaría Local del Cuerpo Nacional de Policía de Algeciras (Cádiz)**



Figura 8. **Comisaría Local de Motril (Granada)**



Figura 9. **Comisaría Local de San Andrés de Rabanedo (León)**



Figura 10. **Comisaría Conjunta de Aranjuez (Cuerpo Nacional de Policía y Policía Local)**



Figura 11. Fachadas de la JSP de Galicia (La Coruña)

Así mismo, cabe poner de manifiesto la entrada en funcionamiento en el año 2005 del puesto fronterizo conjunto hispano-francés de Canfranc (Huesca), que alberga los servicios fronterizos del Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y la Gendarmería gala.

Por otra parte, se han llevado a efecto por la Secretaría de Estado de Seguridad importantes inversiones en infraestructuras conjuntas o asignadas a planes, programas y proyectos especiales, entre los que resultan destacables las obras realizadas con destino al Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) y al Centro Permanente de Información y Coordinación (CEPIC) del Ministerio del Interior. Son especialmente significativas las inversiones en infraestructuras del Programa de Inmigración Plan Sur –que incluye, entre otras, las obras correspondientes a los perímetros fronterizos de Ceuta y Melilla (Figura 12) así como los Centros de Internamiento de Extranjeros–, el Plan de Infraestructuras para la Inmigración y el Plan de Seguridad para el Archipiélago Canario.



Figura 12. **Vallado perimetral fronterizo de Melilla**

2.2. MEDIOS DE TRANSPORTE

La dotación de medios móviles a los Cuerpos de Seguridad del Estado viene determinada por su ámbito geográfico de actuación y por las funciones y tipos de servicio que tienen asignados. El propósito principal que se persigue en este ámbito es poder garantizar la movilidad de los efectivos, disponiendo de una flota de vehículos adaptados a las necesidades que requiera la prestación del servicio en cada caso e impulsando la incorporación de las nuevas tecnologías.

Los costes derivados de la nueva adquisición, reposición o arrendamiento de vehículos de ambos Cuerpos de Seguridad se cargan a sus respectivos presupuestos, salvo los correspondientes a proyectos de inversión conjunta o especiales, que son cargados a los de la Secretaría de Estado de Seguridad. En respuesta a sus necesidades específicas, el Cuerpo Nacional de Policía dispone sobre todo de un amplio parque de vehículos de uso urbano y de helicópteros, mientras que la Guardia Civil se dota en mayor medida de vehículos todo-terreno, así como medios aéreos y marítimos para la vigilancia de la frontera sur de la Unión Europea. La evolución del gasto requerido para ello se observa en las Figuras 13 a 15.

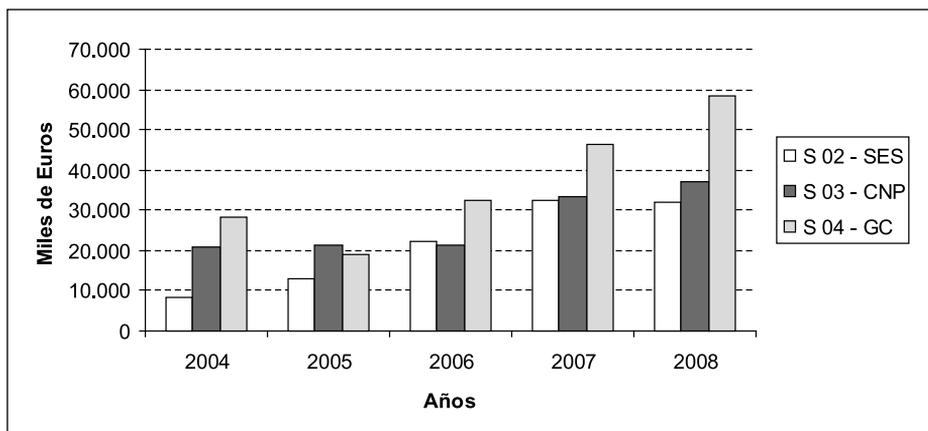


Figura 13. Evolución presupuestaria en inversión nueva, de reposición y arrendamiento de los elementos de transporte

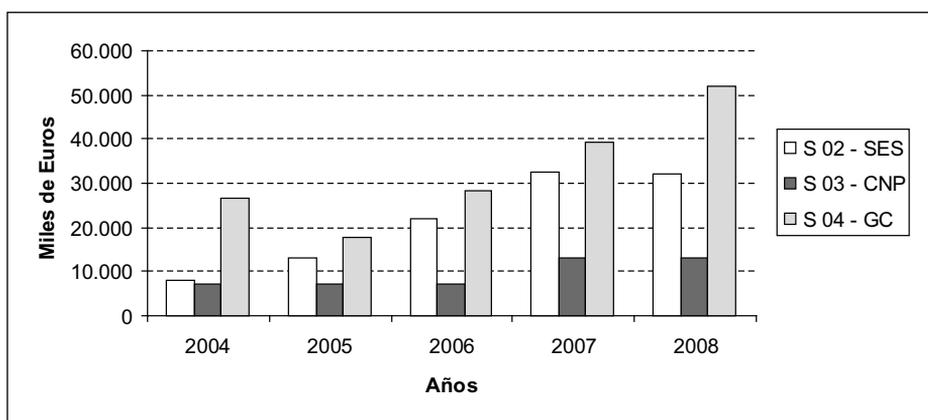


Figura 14. Evolución presupuestaria en inversión nueva y de reposición de elementos de transporte

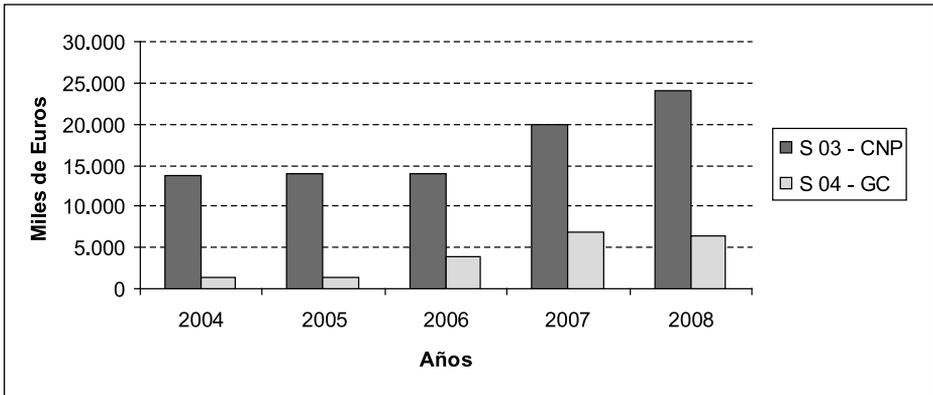


Figura 15. **Evolución presupuestaria en arrendamiento de los elementos de transporte**

Los gastos corrientes en reparación y mantenimiento de los elementos de transporte no han variado significativamente durante los últimos años, tal y como se muestra en la Figura 16.

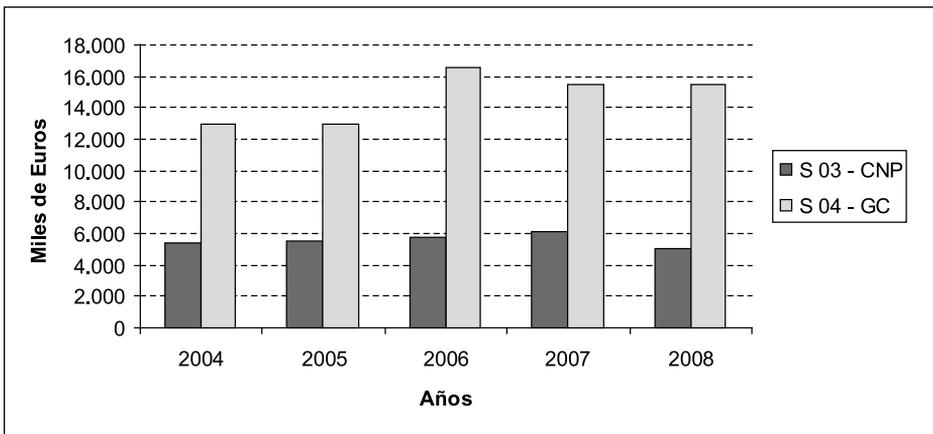


Figura 16. **Evolución del presupuesto para gastos de reparación y mantenimiento de los elementos de transporte**

La adquisición de combustibles, neumáticos, repuestos y baterías se realiza de forma conjunta por la Secretaría de Estado para ambos Cuerpos de Seguridad, mediante concursos plurianuales, con cargo a los gastos corrientes en bienes y servicios de los presupuestos generales de Policía y Guardia Civil. Las Figuras 17 a 20 muestran los importes de adjudicación de los últimos años.

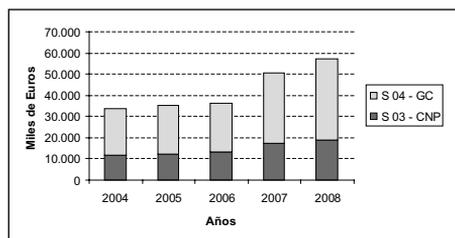


Figura 17. Importes de adjudicación de combustible para vehículos

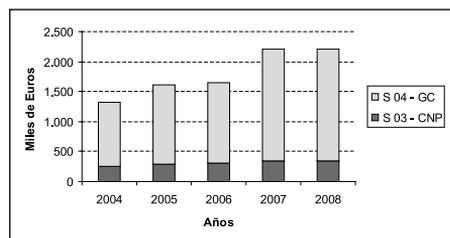


Figura 18. Importes de adjudicación de neumáticos

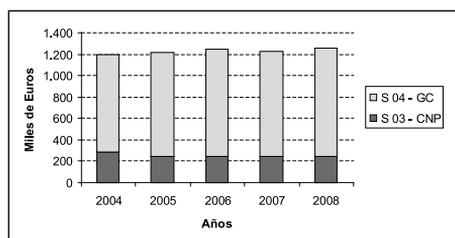


Figura 19. Importes de adjudicación de repuestos originales

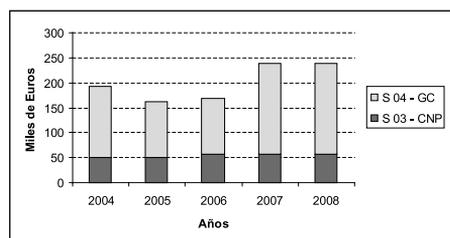


Figura 20. Importes de adjudicación de baterías

A) Vehículos terrestres

En la actualidad, los Cuerpos de Seguridad del Estado disponen de 32.000 automóviles, de los cuales cerca de la mitad son turismos, otro 36% se reparte entre motocicletas y todo-terreno, y el resto corresponde a furgones, furgonetas, autobuses y otros vehículos especiales, tal y como se refleja en la Figura 21.

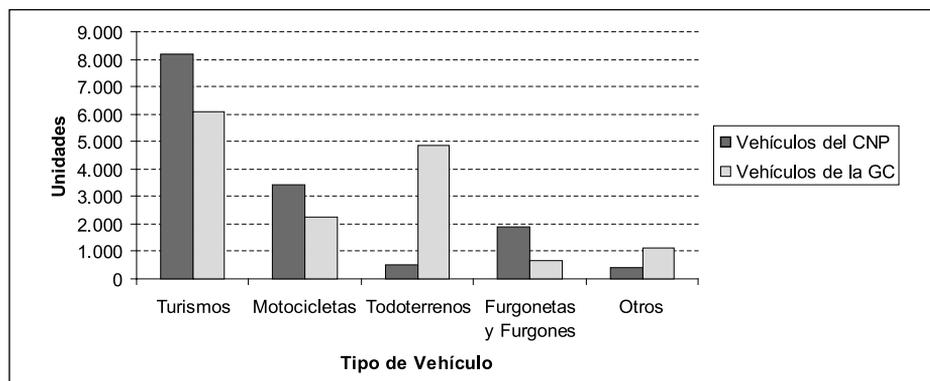


Figura 21. Vehículos terrestres de los parques móviles de ambos Cuerpos de Seguridad

Las Figuras 22 y 23 representan la composición de estos parques de vehículos, que es muy diferente en cada Cuerpo de Seguridad; mientras que más de la mitad del parque móvil del Cuerpo Nacional de Policía está formado por turismos –uniformados y no uniformados–, una proporción equivalente de las unidades de la Guardia Civil corresponde a vehículos todoterreno y turismos uniformados. Así mismo, la Guardia Civil tiene mayor número de motocicletas todoterreno, mientras que en la Policía predominan las urbanas.

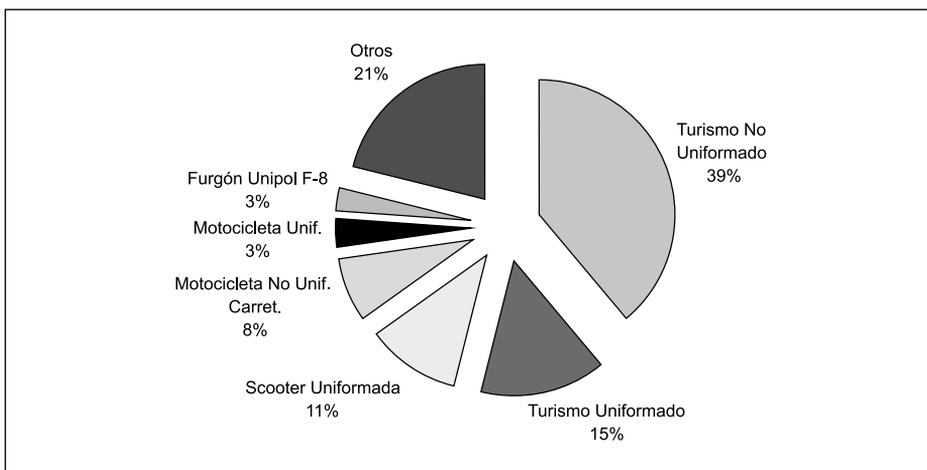


Figura 22. Composición del parque de vehículos del Cuerpo Nacional de Policía

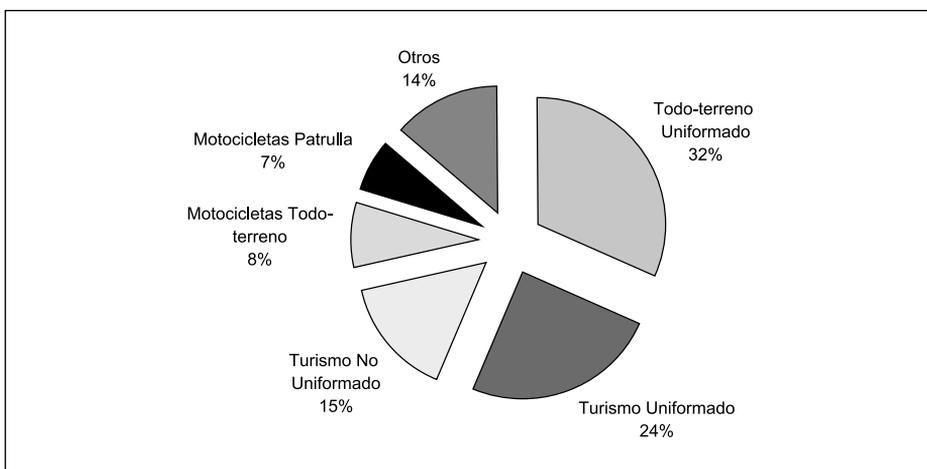


Figura 23. Composición del parque de vehículos de la Guardia Civil

La reposición de los vehículos de ambos parques, que la Guardia Civil realiza desde 1996 (Figura 24) y el Cuerpo Nacional de Policía en estos últimos años, ha supuesto un gran esfuerzo inversor, tanto para la Secretaría de Estado como para ambos Cuerpos de Seguridad, que se ha traducido no solo en la renovación de la flota, sino también en un incremento muy considerable del número de unidades que la integran.



Figura 24. Vehículos adquiridos para la Guardia Civil

B) Medios aéreos

Las primeras adquisiciones de helicópteros se llevaron a cabo en 1972 para la Guardia Civil y en 1980 para el Cuerpo Nacional de Policía. Desde entonces, como consecuencia de la creciente demanda de realización de servicios operativos, se ha producido una continua incorporación de nuevas unidades; actualmente, la Guardia Civil dispone de una flota de 30 aparatos y de 20 la Policía. En el Cuadro IV se muestra la relación de medios de cada Cuerpo.

Cuadro IV
Helicópteros de los Cuerpos de Seguridad del Estado

Helicópteros de Guardia Civil: 30		Helicópteros del Cuerpo Nacional de Policía: 20	
BO 105	18	BO 105	16
BK 117	8	EC 135	4
EC 135	4		

En marzo de 2006 se aprobó el Programa de Renovación de la Flota de Helicópteros Policiales Ligeros, lo que supone la incorporación de 48 nuevos aparatos EC-135 en el periodo 2006-2013, con cargo a los presupuestos de la Secretaría de Estado de Seguridad. Así mismo, en el trienio 2008-2011, se procede a la fabricación de un helicóptero de tipo mediano diseñado específicamente para la realización de misiones operativas especiales del Cuerpo Nacional de Policía.

Por otra parte, recientemente se ha procedido a la adquisición de dos aviones de ala fija CASA CN-235 para el refuerzo del control costero por parte de la Guardia Civil.

C) Medios marítimos

Los medios marítimos con que se dota a la Guardia Civil para la realización de operaciones de lucha contra el tráfico de drogas y de control de la inmigración ilegal, así como para el socorro y salvamento marítimo, incluyen una variada gama de patrulleras (Figura 25) y embarcaciones que le permiten la cobertura de un amplio campo de actuaciones en la prestación de servicios, tanto en alta mar como en aguas interiores. Estos medios se adquieren con cargo a los presupuestos de la Guardia Civil y a los de la Secretaría de Estado de Seguridad, o mediante convenios con otros organismos oficiales –como el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, la Agencia Tributaria, el Gobierno Autónomo de Canarias, etc.– en función del tipo de servicio que realizan.



Figura 25. Patrulleras de la Guardia Civil

2.3. TECNOLOGÍAS

El objetivo estratégico de la seguridad, desde el punto de vista de la informática y las comunicaciones, es conseguir la mejor dotación de recursos tecnológicos para el desarrollo de las misiones operativas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En cuanto a los medios con que cuentan actualmente, el Cuerpo Nacional de Policía dispone de más de 24.000 puestos de trabajo informáticos habilitados para el acceso a Internet/Intranet, y cuentas de correo electrónico corporativas, con un crecimiento medio durante los últimos cinco años de un 8% anual. La Guardia Civil, por otra parte, está dotada con 30.500 puestos de trabajo informáticos, de los que 23.750 están conectados a Internet/Intranet.

La inversión nueva y de reposición de equipamiento informático y de telecomunicaciones de la Secretaría de Estado y de ambos Cuerpos de Seguridad, ha pasado de los 51 millones de euros de 2004 a los 80,4 de 2008. La evolución de las asignaciones presupuestarias destinadas a inversiones reales se muestra en la Figura 26.

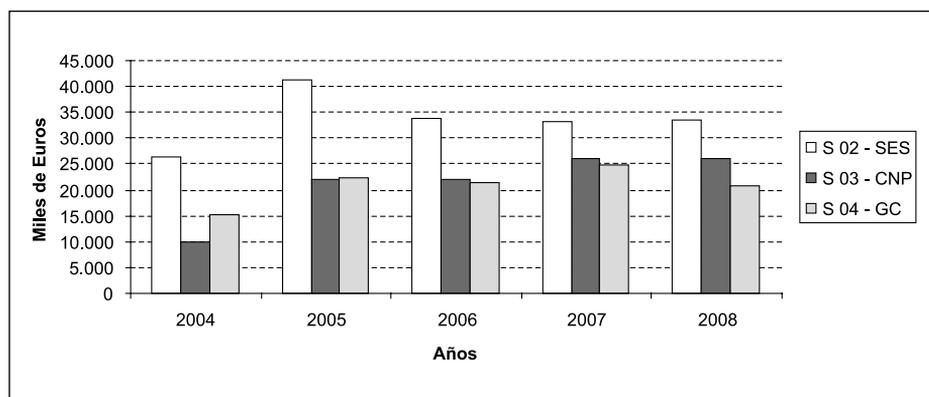


Figura 26. **Evolución del presupuesto para inversión nueva y de reposición de equipos informáticos y de telecomunicaciones**

Los presupuestos anuales asociados a gastos de reparación, mantenimiento y conservación de equipos para procesos de la información han evolucionado durante los cinco últimos años tal y como se muestra en la Figura 27.

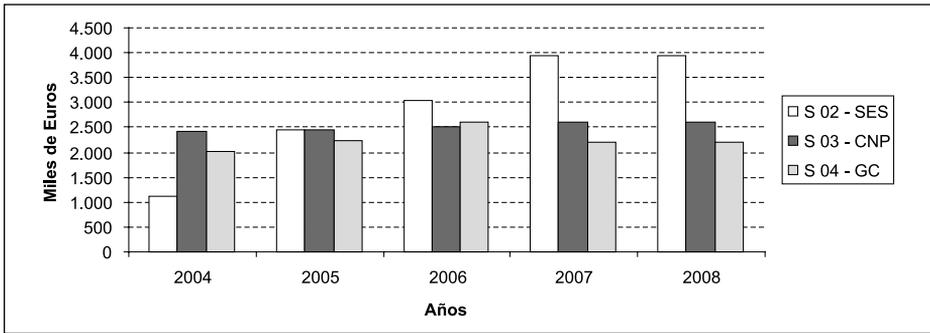


Figura 27. **Evolución del presupuesto para gastos en reparación, mantenimiento y conservación de equipos para procesos de la información**

2.4. PRESUPUESTOS DE GASTOS

Una vez conocidos los datos generales de los gastos gestionados por la Secretaría de Estado de Seguridad en lo que se refiere a infraestructuras y medios materiales, se expone a continuación una breve aproximación a los programas presupuestarios de mayor relevancia, así como unas referencias estadísticas a los Presupuestos Generales del Estado que pueden resultar de interés.

Vistas las dotaciones destinadas a gastos durante los diez últimos años para cada uno de los servicios presupuestarios de la seguridad (02: Secretaría de Estado de Seguridad; 03: Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil - Ámbito Policía; y 04: Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil - Ámbito Guardia Civil), se puede constatar un crecimiento progresivo desde el total de 3.325 millones de euros del año 1999 a los 6.733 de 2008, lo que supone un crecimiento medio anual del 8%; estos datos pueden comprobarse en las Figuras 28 y 29.

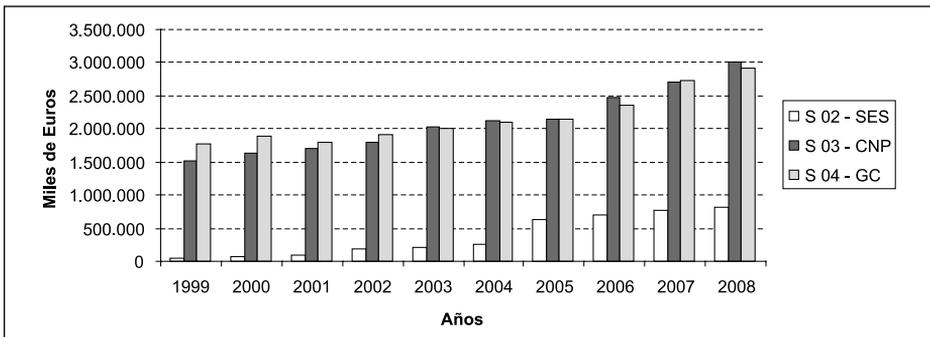


Figura 28. **Asignaciones presupuestarias para los tres servicios presupuestarios**

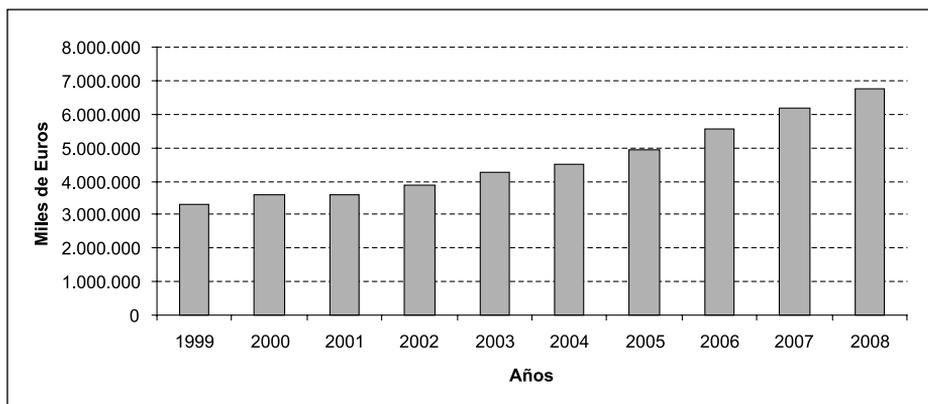


Figura 29. **Asignaciones presupuestarias totales para la seguridad**

En la Figura 30 se muestra el porcentaje presupuestario destinado por la Secretaría de Estado de Seguridad a los superproyectos de inversión más significativos durante el ejercicio 2008, y pone de relieve el esfuerzo inversor realizado durante el último ejercicio económico para la renovación de los elementos de transporte de ambos Cuerpos de Seguridad, así como la importancia de las inversiones realizadas en materia de lucha contra la droga e inmigración irregular (a través del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior y del Programa de Inmigración Plan Sur).

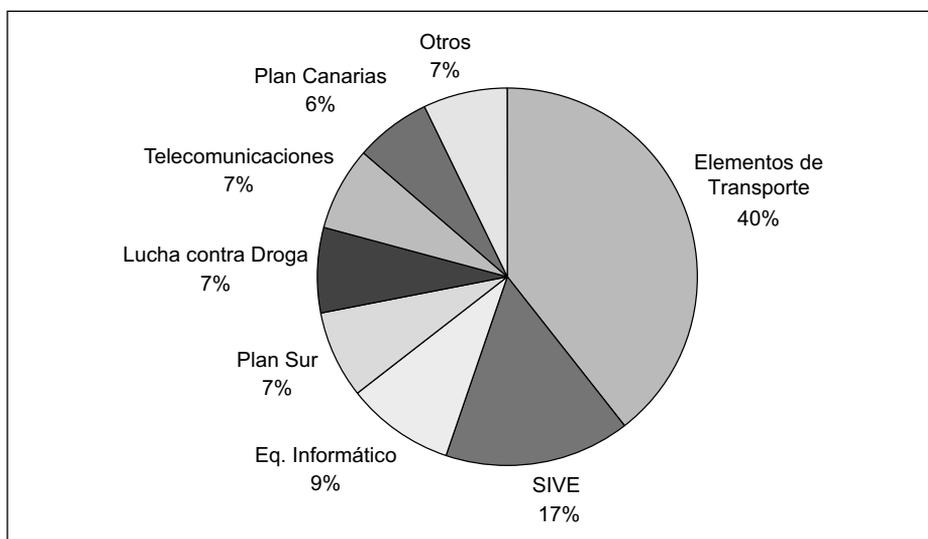


Figura 30. **Distribución del presupuesto de inversiones por superproyecto en 2008**

En los Presupuestos Generales del Estado de 2009 figura asignada para gastos en el total de los Capítulos correspondientes a los servicios 02, 03 y 04 (Secretaría de Estado y Cuerpos de Seguridad) una cantidad de 6.451 millones de euros. De ellos, corresponde el 5,51% a la Secretaría de Estado de Seguridad, el 45,59% al Cuerpo Nacional de Policía y el 48,90% a la Guardia Civil.

3. COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS

El objeto fundamental de la política de infraestructuras para la seguridad del Estado es dotar a sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de las instalaciones necesarias y adecuadas para poder cumplir las misiones que tienen asignadas, para lo que es necesaria la promoción, potenciación y apoyo de las políticas conjuntas de infraestructuras de seguridad.

Las respuestas destinadas a afrontar las distintas problemáticas planteadas, entre ellas las derivadas del fenómeno de la inmigración ilegal, se instrumentan a través de una serie de medidas –gestionadas de manera conjunta y coordinada por la Secretaría de Estado de Seguridad– integradas en diversos planes de actuación que deben introducir, por un lado, los criterios objetivos de gestión en los procesos de planificación, de programación en función del presupuesto disponible y de seguimiento continuo de las inversiones realizadas, y, por otro, el control de las operaciones de contratación, ejecución, recepción y entrega.

Entre los diversos objetivos de planificación de la Secretaría de Estado de Seguridad se encuentran específicamente la promoción de estudios y propuestas para la optimización de las infraestructuras existentes en el ámbito de la seguridad y la estandarización y homologación de las futuras instalaciones, manteniendo un creciente interés por coordinar el establecimiento de criterios unificados de utilización por ambos Cuerpos de Seguridad. Un caso concreto de este tipo de actuaciones lo constituye la prestación del servicio de limpieza, desinfección, desratización y desinsectación de las dependencias e instalaciones del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, que desde el año 2001 se ejecuta mediante un contrato unificado, con el propósito de homogeneizar las condiciones en que se lleva a cabo, facilitar su seguimiento y control y obtener significativas economías de escala.

La Secretaría de Estado de Seguridad mantiene una interlocución única con la Dirección General de Patrimonio del Estado para la tramitación de asuntos relacionados con la administración y gestión de los bienes y derechos que están afectados o adscritos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con objeto de optimizarlos de conformidad con lo establecido en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

4. COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE MEDIOS DE TRANSPORTE

Las políticas sobre medios de transporte para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se centran fundamentalmente en la potenciación y mejora de los elementos de transporte, en la renovación del parque de vehículos más utilizados por necesidades del servicio y en la dotación de modelos específicos debidamente equipados tecnológicamente, que permitan en cada caso una respuesta operativa adecuada a las nuevas formas de delincuencia.

En los casos en que, por simplificación administrativa y para obtener economías de escala, procede el establecimiento de unas condiciones y estándares comunes que cumplan con las necesidades y requisitos operativos de ambos Cuerpos de Seguridad, es la Secretaría de Estado la que debe coordinar, con la creación de los correspondientes Grupos de Trabajo «ad hoc», los programas anuales y plurianuales de renovación o ampliación de sus flotas de vehículos, en función de las necesidades y prioridades específicas de cada uno de ellos. Estos proyectos de inversión se dotan económicamente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado de cada uno de los Cuerpos, o a los de la Secretaría de Estado de Seguridad, que asume como propios la ejecución de determinados proyectos especiales o de inversión conjunta para los mismos. Este es el caso concreto de las flotas de helicópteros de ambos Cuerpos de Seguridad, en las que su antigüedad y la frecuente aparición de nuevos requerimientos operativos que exigían disponer de nuevos equipamientos tecnológicos, forzó en el año 2005 la convocatoria de un concurso público de homologación de tipo para la determinación de un modelo único de helicóptero policial ligero polivalente que pudiera ser utilizado indistintamente tanto por la Policía como por la Guardia Civil, resultando seleccionado al afecto el Eurocopter EC-135 (Figura 31).



Figura 31. Helicóptero EC-135

Ya en materia de automoción y para facilitar la adquisición de vehículos, los diversos tipos utilizados por la Policía y por la Guardia Civil se encuentran catalogados y homologados por la Subdirección General de Compras de la Dirección General de Patrimonio del Estado, con sus características técnicas y *kit* de equipamiento específico, en función del servicio que vayan a prestar.

En los últimos años, el Cuerpo Nacional de Policía ha disminuido paulatina y considerablemente el parque de vehículos en propiedad frente a los adquiridos mediante contratos de arrendamiento (*renting*), llegando a suponer el porcentaje de vehículos arrendados el 27% de su flota en el ejercicio 2008.

Con el propósito de rentabilizar los medios humanos y técnicos disponibles, se procede cada vez más, como norma general para ambos Cuerpos de Seguridad, a externalizar la realización de las operaciones de reparación y mantenimiento de sus vehículos, mediante la formalización de contratos con los concesionarios de las marcas comerciales y con talleres privados, en función del grado de especialización que se requiera.

Los vehículos que integran los parques móviles de la Policía y de la Guardia Civil, están obligados a pasar la Inspección Técnica de Vehículos que proceda en cada momento de su vida operativa, con el objeto de comprobar y verificar su estado. Esta inspección la pueden realizar los Cuerpos en sus propias instalaciones o en estaciones móviles dispuestas al efecto, en instalaciones de las Fuerzas Armadas (los pertenecientes a la Guardia Civil) o en la red nacional civil.

5. COORDINACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

En una sociedad globalizada por las tecnologías de la información y la comunicación, donde las distintas expresiones de la delincuencia organizada y el terrorismo las instrumentalizan para amenazar el orden democrático, la Seguridad del Estado debe invertir en aquellas que permitan contrarrestar la dimensión tecnológica de la amenaza, que contribuyan a crear espacios de integración e intercomunicación en el trabajo de los dos cuerpos estatales de policía; y que tengan carácter eficiente, evolucionable y escalable, de manera que contribuyan a crear una seguridad sostenible para el Estado.

Las exigencias a las que se ven sometidos los Cuerpos de Seguridad del Estado como consecuencia del desarrollo de la delincuencia –principalmente la organizada, que dispone de potentes medios y recursos–, hace que a veces los citados Cuerpos se vean superados tecnológicamente por aquellos a los que tratan de combatir. A su vez, la evolución de las capacidades y resultados que se pueden conseguir a través de los sistemas de información, plantean nuevos retos que obligan a una constante actualización y conocimiento del «estado del arte».

El principal objetivo de la Secretaría de Estado de Seguridad, desde el punto de vista de la informática y las comunicaciones, es conseguir soluciones compatibles e interoperables para la Policía y la Guardia Civil.

En el marco de este objetivo estratégico, una línea prioritaria consiste en dotar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de bases de datos únicas o de utilización conjunta, para permitir el mejor acceso posible a la información relevante para su trabajo, independientemente de su propiedad y su ubicación física, con absoluto respeto a lo estipulado en la Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal. Se trata de conseguir la integración de bases de datos heterogéneas, y mejorar los sistemas de obtención y representación de esta información, pretendiéndose también un aprovechamiento común por la Policía y la Guardia Civil de los últimos avances tecnológicos disponibles en el mercado. De esta manera se abaratan los costes de adquisición y mantenimiento, usando más intensivamente los sistemas y el material, aprovechando las condiciones de economía de escala. La homogeneización permite asimismo el establecimiento de estándares comunes que revierten en la interoperabilidad mencionada anteriormente, tratándose en definitiva de evitar duplicidades en los medios e infraestructuras informáticas, mediante la centralización de la definición y adquisición de las mismas y la organización de su explotación.

Otro objetivo importante de la Secretaría de Estado a este respecto, es lograr la interacción con los sistemas de información y comunicaciones de las diversas Policías Autonómicas españolas, mediante acuerdos de colaboración, protocolos y asistencia técnica mutua, lo que proporciona una mejor coordinación de las actuaciones policiales en su conjunto.

6. LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURAS Y MATERIAL DE LA SEGURIDAD

La Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad (DGIMS) es el órgano directivo de la Secretaría de Estado de Seguridad al que corresponde en exclusiva la planificación y coordinación de las políticas de infraestructuras y material en el ámbito de la seguridad, teniendo en cuenta los programas de necesidades propuestos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como el control de su cumplimiento. Orgánicamente está integrada por las Subdirecciones Generales de Planificación y Gestión de Infraestructuras y Medios para la Seguridad y la de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad.

Entre las funciones que tiene encomendadas se encuentran las siguientes:

- Proponer proyectos y obras en el ámbito de la seguridad, elaborar y coordinar estudios y propuestas conducentes a la estandarización y homologación de infraestructuras, material, sistemas de información y comunicaciones, codificación y estructuras de datos.
- Proponer para su aprobación al Secretario de Estado de Seguridad los planes y programas de infraestructuras, material, sistemas de información y comunicaciones en el ámbito de la seguridad, así como coordinarlos, supervisar su ejecución, evaluarlos y analizar sus costes.
- Promover proyectos para la implantación, adquisición y mantenimiento de infraestructuras, medios materiales, sistemas de información y comunicaciones de utilización conjunta o compartida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y coordinar y supervisar la determinación de sus requisitos técnicos, pliegos de condiciones, programación económica y ejecución, así como de aquellos otros proyectos promovidos por unidades u órganos dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad cuando se financien total o parcialmente con cargo a sus presupuestos.
- Dirigir la gestión de los bienes y derechos correspondientes al patrimonio inmobiliario de ambos Cuerpos de Seguridad, mantener su inven-

tario y efectuar la gestión patrimonial para el arrendamiento u obtención por cualquier otro título de inmuebles dedicados a los fines de seguridad.

- Coordinar, desarrollar e implantar bases de datos, sistemas de información y sistemas de comunicaciones de utilización conjunta o compartida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, incluyendo los correspondientes al Sistema Schengen y al Sistema de Radiocomunicaciones Digitales de Emergencia del Estado (SIRDEE).

En lo que respecta a la estandarización y homogeneización de infraestructuras, se han creado Grupos de Trabajo para determinar los criterios técnicos generales para la construcción, ampliación o reforma, tanto de las nuevas Áreas de Detención del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, como de los Centros de Internamiento de Extranjeros. A este respecto, durante el pasado año se ha llevado a cabo la evaluación del estado actual que ofrecen las instalaciones para la estancia de los extranjeros detenidos por encontrarse en situación ilegal en España, lo que ha propiciado la puesta en marcha de un plan específico de actuación que incluye la realización de reformas en algunas de las instalaciones existentes, así como la creación de otras nuevas.

En cuanto a la contratación conjunta de bienes, servicios y suministros con destino a ambos Cuerpos de Seguridad, la Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad coordina mediante Grupos de Trabajo integrados por todas las partes afectadas, la tramitación de los expedientes administrativos para la convocatoria de los correspondientes concursos unificados. De esta forma se adquiere el combustible, los repuestos originales, los neumáticos y las baterías para los vehículos que integran sus parques móviles, se dota a su personal de las prendas de vestuario que integran su uniformidad básica reglamentaria, o se contrata la prestación del servicio de limpieza, desinfección, desinsectación y desratización de sus inmuebles e instalaciones; todo ello con cargo al Capítulo II de sus respectivos presupuestos. La Figura 32 muestra la evolución de los importes de adjudicación de los contratos de vestuario básico policial tramitados en los últimos años.

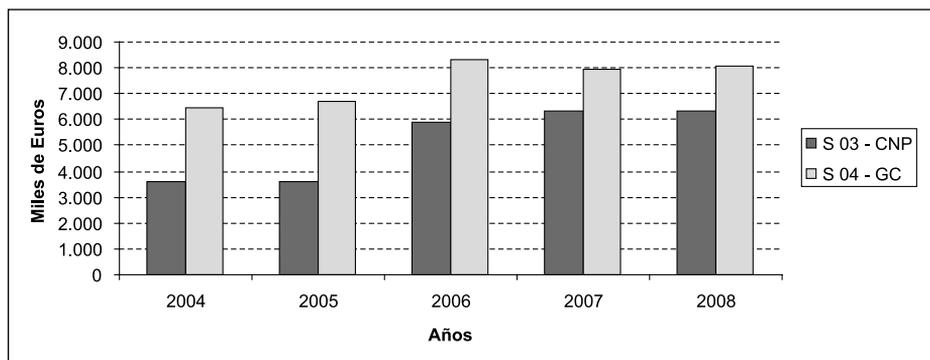


Figura 32. **Importes de adquisición de prendas de uniformidad básica reglamentaria**

En esta línea de actuación se encuentra la contratación plurianual de un seguro de accidentes en acto de servicio, o derivados del mismo, a favor del personal (más de 143.000 personas en el ejercicio 2008) adscrito a la Secretaría de Estado de Seguridad, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y la Dirección General de Infraestructuras y Material de la Seguridad.

6.1. ACTUACIONES DE INVERSIÓN

Entre los diversos planes y programas de la Secretaría de Estado de Seguridad asociados a actuaciones de inversión conjuntas para ambos Cuerpos de Seguridad gestionadas desde la Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad, sobresalen los que se describen a continuación.

A) Sistema Integrado de Vigilancia Exterior (SIVE)

El objeto de la implantación del Sistema Integrado de Vigilancia Exterior es mejorar la vigilancia de la frontera sur de la Unión Europea, dando respuesta a dos de los principales retos que tiene planteados la Guardia Civil: la lucha contra el narcotráfico y el control de la inmigración irregular.

Los trabajos de análisis y definición del sistema, iniciados por la Guardia Civil en 1998, culminaron con la puesta en marcha de un prototipo en la zona del Estrecho de Gibraltar en el año 2000. Los resultados obtenidos en la detección e interceptación de planeadoras y pateras procedentes de las costas marroquíes, decidió a la Secretaría de Estado de Seguridad, con cargo a sus presupuestos, a ampliar su radio de acción, inicialmente a toda la costa sur

peninsular, y posteriormente, como consecuencia de la llegada de cayucos procedentes de las costas atlánticas del continente africano, a las Islas Canarias. Finalmente, se resolvió la cobertura del territorio nacional, extendiendo el despliegue del sistema a la costa mediterránea e Islas Baleares, para el control de las embarcaciones procedentes de las costas mediterráneas de África.

El SIVE se basa en la instalación de una red de estaciones sensoras (Figura 33) –dotadas de sensores radar y/o optrónicos– distribuidas por todo el litoral afectado, conectadas mediante un complejo sistema de comunicaciones con Centros de Mando y Control, desde los que se coordinan las actuaciones de detección, interceptación y auxilio de las embarcaciones ilegales –empleando para ello aviones, helicópteros, buques oceánicos, patrulleras y vehículos terrestres–, con las de los remolcadores y embarcaciones de salvamento marítimo.



Figura 33. Estación sensora del Sistema SIVE

B) Programa de Inmigración «Plan Sur» (2002-2012)

El Plan Sur pretende afrontar los problemas derivados del fenómeno migratorio, complementando las actuaciones del SIVE. Sus campos de actuación son la mejora de las infraestructuras fronterizas y la adecuación de los Centros de Internamiento de Extranjeros.

La especial situación geográfica de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla ha hecho necesario realizar actuaciones, tanto inversoras como de mantenimiento, tendentes a un efectivo control de la totalidad de la frontera con Marruecos. Estas actuaciones han ido dirigidas al reforzamiento e impermeabilización de los perímetros fronterizos de ambas ciudades y de sus correspondientes puestos de control fronterizo (Figuras 34 y 35).



Figura 34. Vallado perimetral fronterizo de Ceuta

Los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE's), ya contemplados en el Convenio Schengen y en normativas de diversos Estados Miembros de la Unión Europea, han proliferado en los últimos años en su territorio y en algunos de los estados limítrofes, con diferentes regímenes de ingreso y duración del período de internamiento. En España existen actualmente nueve CIE's, cinco en la costa peninsular –Barcelona, Valencia, Murcia, Málaga y Algeciras–, uno en Madrid (Figura 36) y tres en las Islas Canarias –Gran Canaria, Tenerife y Fuerteventura–, estando prevista la creación de nuevos Centros en Zaragoza y Lanzarote.



Figura 35. Paso fronterizo hispano-marroquí de Beni Enzar (Melilla)



Figura 36. CIE de Madrid, Brigada de Extranjería y Comisaría de Distrito de La Latina (Madrid)

C) Plan de Infraestructuras para la Inmigración (2008-2012)

El Plan tiene por objeto hacer frente a la mejora y refuerzo de infraestructuras en el ámbito de la inmigración ilegal, por lo que está destinado, sobre todo, a actuaciones en la frontera sur de la Unión Europea.

D) Plan de Seguridad Archipiélago Canario (2000-2012)

Este programa se justifica por la incidencia que en la seguridad ciudadana tiene la alta rotación turística en las islas. Está destinado principalmente al refuerzo y mejora de las infraestructuras y medios técnicos (policiales, armamento, vehículos, comunicaciones, equipos informáticos, etc.) con que se dota a los Cuerpos de Seguridad del Estado allí destinados.

E) Elementos de transporte

El objetivo principal que se persigue desde la Secretaría de Estado de Seguridad sobre los elementos de transporte –para un mejor funcionamiento de los servicios prestados por los Cuerpos de Seguridad del Estado– es mantener la movilidad de los efectivos policiales, así como proporcionarles medios modernizados adaptados a las necesidades operativas actuales, impulsar la incorporación de las nuevas tecnologías y disponer de una flota de vehículos eficiente.

Una parte muy considerable de las inversiones que realiza la Secretaría de Estado se destina a la renovación de los parques de vehículos de los Cuerpos, que comprenden vehículos terrestres, helicópteros, aviones, patrulleras, embarcaciones, buques oceánicos, etc.

En este sentido, destaca el programa de renovación de parte de la flota de helicópteros ligeros polivalentes del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, aprobado en el año 2006, que contempla la sustitución de los antiguos BO-105 y BK-117 por 48 nuevas unidades en el periodo 2006-2013, de las que ya se han incorporado 13. Así mismo, se ha diseñado específicamente un helicóptero de tipo medio polivalente para la realización de misiones operativas especiales del Cuerpo Nacional de Policía, con mayor capacidad y autonomía de vuelo, por un importe de 24 millones de euros.

Para el control de la inmigración ilegal y del contrabando de droga en el espacio marítimo entre España y la costa Africana, desde el año 2005 se ha procedido a dotar a la Guardia Civil de patrulleras de altura, patrulleras de tipo medio y embarcaciones de navegación sostenida. Con el mismo fin, en

el bienio 2007-2008 se han adquirido dos aviones de ala fija CASA CN-235 (Figura 37) por un importe de 50 millones de euros, y en el trienio 2008-2010 un buque oceánico de 70/75 m de eslora.



Figura 37. Avión CASA CN-235

También con cargo a los presupuestos de la Secretaría de Estado de Seguridad, se han adquirido en los últimos cuatro años 6 patrulleras de altura –de más de 22 m de eslora (Figura 38)–, 26 patrulleras de tipo medio –de 17 a 22 m de eslora– y diverso equipamiento optrónico, por un importe total de 22,6 millones de euros. A esto hay que añadir la adquisición de un buque oceánico de 75 m de eslora y de otras embarcaciones medias, prevista en el trienio 2008-2010.



Figura 38. Patrullera de altura de 30 m de eslora

6.2. SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES

Para conseguir la coordinación en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones, la Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad ha coordinado la puesta en marcha de una serie de proyectos como el Sistema de Radiocomunicaciones Digitales de Emergencias del Estado (SIRDEE), que permite a los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil comunicarse entre sí de forma segura, mediante dispositivos móviles exactamente iguales e intercambiables, con cobertura en todo el territorio nacional, y con garantía de disponibilidad del sistema en caso de emergencia. Este sistema de tecnología digital «trunking» y 1.500 estaciones base, implementado en el período 2000-2005, ha iniciado la paulatina renovación de sus más de 60.000 terminales-radio por otros de nueva generación.

Por otra parte, se ha equipado a las unidades de Policía Científica de los Cuerpos policiales estatales y autonómicos de sistemas comunes para el almacenamiento de la información identificativa de los delincuentes detenidos, creando una base de datos única de patrones basados en ADN. Así mismo, se ha creado una base común de personas desaparecidas y restos humanos. Se ha renovado el Sistema Automático de Identificación Dactilar (SAID), lo que permite el almacenamiento de huellas palmares y marcas del escritor, la mejora de la calidad y de la fiabilidad de los datos; este sistema es compartido por el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, los Mossos d'Esquadra y la Policía Foral de Navarra, –actualmente en conversaciones con la Ertzaintza para su incorporación– de forma que las reseñas efectuadas por cualquiera de los cuerpos policiales sirven al resto para conocer la verdadera filiación de las personas detenidas.

Para las tareas de investigación y prevención de delitos se han creado las bases de datos de consulta compartida de antecedentes policiales, que permite acceder a los hechos delictivos cometidos por cualquier persona independientemente del Cuerpo Policial que los haya recogido.

El Tratado de Prüm relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia fronteriza y la migración ilegal, firmado por Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo y Holanda el 27 de mayo de 2005 y que ha entrado en vigor el 1 de noviembre de 2006, establece un ámbito de cooperación policial en el espacio de libertad, seguridad y justicia de los tratados de la Unión y de la Comunidad Europea, lo que ha supuesto un progreso de la cooperación policial entre los estados signatarios. España ha sido el primer

país europeo en poner en marcha el sistema integrado de recepción de información avanzada de pasajeros de líneas aéreas y marítimas que entran en el territorio nacional, en cumplimiento de la Directiva Europea al efecto; se comparten por todas las fuerzas policiales los datos de las personas buscadas a nivel nacional e internacional en el espacio de seguridad común Schengen, y los datos identificativos de personas reseñadas.

La Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad dirige y coordina el sistema de telecomunicaciones SITEL según lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, Ley General de Telecomunicaciones y la Ley de Conservación de Datos relativos a las comunicaciones electrónicas y a las redes públicas de comunicaciones; este sistema es de utilización conjunta para el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil y las policías autonómicas, que acceden de forma compartida a los dispositivos de intermediación instalados en las operadoras.

Al margen de su creación, se está facilitando la posibilidad de acceso a estas bases por los investigadores y agentes facultados, para su consulta integrada en las tareas de resolución de delitos.

Por otro lado, para proporcionar a los Cuerpos de Seguridad capacidad de anticipación y conocimiento, se han creado diversos sistemas de inteligencia, estadísticas, alarmas y medidas cautelares, como los creados para el Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista, el Catálogo Nacional de Infraestructuras Críticas, el Sistema Estadístico para la Seguridad Interior y el Sistema Integral de Seguimiento de la Violencia de Género.

6.3. FONDOS DE LA UNIÓN EUROPEA

La Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad se encarga de gestionar programas financiados por la Comisión Europea en el marco de actuación del Ministerio del Interior, participando concretamente en la gestión de Fondos correspondientes a dos Programas asociados al ámbito de la Seguridad: el de «Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios» y el de «Seguridad y Defensa de las Libertades».

El Programa Marco Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios (2007-2013) aborda el reparto equitativo entre Estados Miembros de la carga financiera derivada de la gestión integrada de las fronteras exteriores de la Unión Europea y la ejecución de políticas comunes de asilo e inmigración. Se articula mediante cuatro Fondos, cada uno de ellos orientado a cubrir un campo específico de la gestión integral de las migraciones (Figura 39).

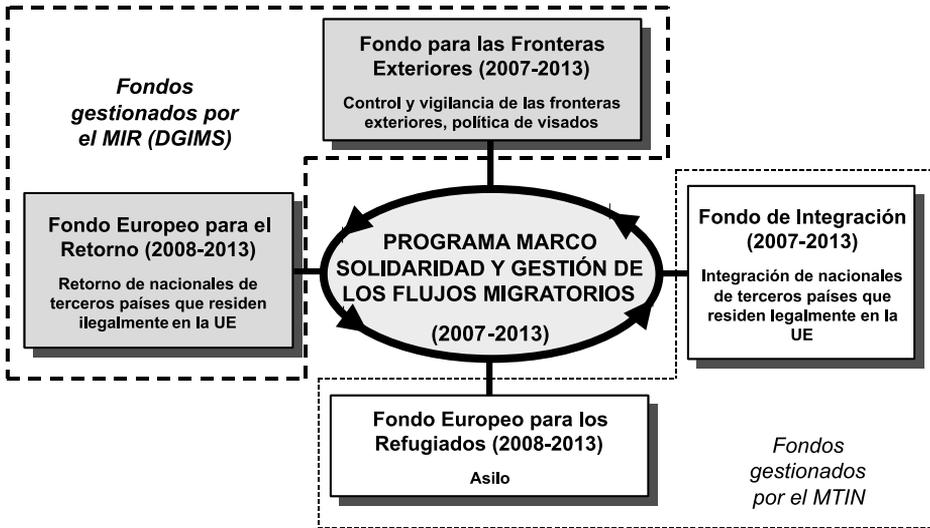


Figura 39. Fondos del Programa Marco Solidaridad y Gestión de Flujos Migratorios

La Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad, como Autoridad Responsable de dos de los Fondos de este Programa Marco –el «Fondo para las fronteras exteriores» y el «Fondo para el retorno»–, desarrolla las funciones de gestión de los mismos. El objetivo del «Fondo para las fronteras exteriores» es cofinanciar proyectos que mejoren el control de las fronteras exteriores de la Unión, así como las actividades que mejoren la expedición de visados y la aplicación de la legislación europea en el ámbito del control de fronteras. El objetivo del «Fondo para el retorno» es cofinanciar proyectos que fomenten el retorno, tanto forzoso como voluntario, de ciudadanos de terceros países que residan ilegalmente en territorio europeo.

En el Programa Marco Seguridad y Defensa de las Libertades (2007-2013), con sus dos programas de actuación específicos –el de «Prevención y preparación contra la delincuencia» y el de «Prevención, preparación y gestión de consecuencias del terrorismo y otros riesgos asociados»–, la Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad ha colaborado en la elaboración de diversas propuestas de actuación, dando apoyo asimismo al establecimiento de un acuerdo marco de colaboración plurianual entre el Ministerio del Interior y la Comisión Europea.

En cuanto a la gestión de Fondos Europeos de su competencia, el objetivo principal de la Dirección General de Infraestructuras y Material de Seguridad

es conseguir la máxima financiación posible en aquellos proyectos y programas del Ministerio del Interior relacionados con los Programas Marco del ámbito de la seguridad de los que puedan beneficiarse las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

A través del «Fondo para las fronteras exteriores» se ha conseguido la cofinanciación de muy diversos proyectos, entre los que destacan: despliegues fijos del Programa SIVE; la integración, ampliación o desarrollo de sistemas de control de fronteras en el espacio Schengen, de expedición de visados en frontera, de integración de listas de embarque, o de identificación automática de matrículas (SIAM); la adquisición de medios móviles; el suministro de equipamiento operativo para el control de fronteras; o la mejora de las instalaciones del perímetro fronterizo de Ceuta.

Mediante el «Fondo para el retorno» se han cofinanciado los gastos asociados a los viajes de retorno, y a los medios necesarios para el traslado de los retornados.

En el ámbito de los programas de «Seguridad y defensa de las libertades» se han presentado diversas propuestas para la cofinanciación de aplicaciones informáticas derivadas de los acuerdos adoptados en el Tratado de Prüm, o del sistema de alerta temprana de armas, explosivos y materiales NRBQ.

7. CONCLUSIONES

Procede, pues, concluir que a través de la coordinación de las políticas de ambos Cuerpos de Seguridad durante los últimos años, la Secretaría de Estado de Seguridad ha conseguido la unificación de criterios en aspectos fundamentales relacionados con las infraestructuras, los medios de transporte y las tecnologías de la información y de las comunicaciones que vienen empleando los mismos, manteniendo en cualquier caso su especificidad, en función de las competencias que cada uno tiene legalmente asignadas, y por el ámbito geográfico en el que las desarrollan.

Esta unificación de criterios comporta la simplificación de trámites administrativos, lo que evita la duplicación de actuaciones por parte de ambos Cuerpos de Seguridad, permite rentabilizar los medios materiales y humanos disponibles, y la obtención de importantes economías de escala.

Las previsiones de futuro se basan en seguir avanzando en estas líneas de actuación, sobre todo en los temas relacionados con la seguridad ciudadana, la lucha contra la droga y contra la inmigración ilegal.

LOS FENÓMENOS MIGRATORIOS, UN NUEVO DESAFÍO PARA EL MINISTERIO DEL INTERIOR

ARTURO AVELLO DÍEZ DEL CORRAL

Director General de Relaciones Internacionales y Extranjería

1. INTRODUCCIÓN. 2. MEDIDAS ORGANIZATIVAS Y ESTRUCTURALES. 2.1. La Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería. 2.2. Impulso y fortalecimiento del despliegue de agregados de interior y oficiales de enlace. 2.3. Algunas novedades en las estructuras policiales dedicadas a la lucha contra la inmigración irregular. 2.4. El control de las fronteras marítimas y las actuaciones del Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil en el marco de las operaciones y proyectos de la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados de la Unión Europea (FRONTEX). 3. MEDIDAS DE CARÁCTER TECNOLÓGICO Y SOPORTE OPERATIVO: EL SISTEMA INTEGRAL DE VIGILANCIA EXTERIOR. 4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES DE ORIGEN Y TRÁNSITO MIGRATORIO POR VÍA IRREGULAR. EL PAPEL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y EXTRANJERÍA. 4.1. Iniciativas de cooperación en materia de Interior con países africanos. 4.2. Iniciativas de cooperación en materia de Interior con los países de América Latina. 5. CONSIDERACIONES FINALES. EL PAPEL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y EXTRANJERÍA. EN LA COORDINACIÓN INTERNACIONAL PARA HACER FRENTE A LA INMIGRACIÓN ILEGAL. 6. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

El fenómeno migratorio ha adquirido un carácter global. Su relevancia para los países de origen, tránsito y destino, la gestión de los flujos migratorios y el control de las fronteras precisan políticas y estrategias que impliquen y vinculen a todos los países afectados en un marco de cooperación bilateral y multilateral. España, como país de destino y de tránsito de inmigrantes y como frontera exterior occidental de la Unión Europea, está desarrollando medidas organizativas para impulsar la mejora de esta cooperación bilateral y multilateral con otros países y para aumentar la eficacia en el control de las fronteras y en la lucha contra la inmigra-

ción ilegal. En este sentido, la creación de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería ha supuesto un fortalecimiento de la capacidad del Ministerio del Interior a la hora de responder a la dimensión internacional de la política de inmigración.

ABSTRACT

The migration phenomenon has gained global nature. Its importance for the countries of origin, transit and destination, the management of migration flows and the border control require the establishment of a set of policies and strategies able to bind all involved countries within a framework of bilateral and multilateral cooperation. Spain, both as destination and transit country and external western border of the European Union, is developing organisational measures to improve bilateral and multilateral cooperation with other countries and raise the effectiveness of border controls and fight illegal immigration. In this perspective, the creation of the Directorate-General for Aliens and International Relations represents an improvement in the Ministry of the Interior's capacity to deal with the international dimension of immigration policy.

Palabras clave: Flujos migratorios, Inmigración ilegal, Control de fronteras, Cooperación, Unión Europea.

Key words: Migrations Flows, Illegal Immigration, Border Control, Cooperation, European Union.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el fenómeno migratorio ha adquirido mayor entidad y complejidad, convirtiéndose en una prioridad en la agenda política y un elemento fundamental en la elaboración de las políticas públicas. Como tal, es un hecho consustancial al género humano, movido por el propósito de renovar su forma de vida como consecuencia de la comparación entre el contexto económico, demográfico, social, cultural y político del país de origen y del país de destino. En este contexto, España se ha convertido en uno de los países de mayor interés a la hora de examinar la incidencia del fenómeno migratorio en los ámbitos antedichos. Esta transformación y el interés creciente de España como objeto de estudio trae causa del desarrollo económico alcanzado a lo largo de las dos últimas décadas, las relaciones históricas y, muy especialmente, la posición geográfica de España.

La transformación económica, social y política de España en los últimos 20 años ha propiciado un cambio sustancial en su perfil migratorio. Si bien históricamente el nuestro ha sido un país eminentemente emigrante –hasta bien entrada la década de los años 90–, hoy constituye el destino de distintos flujos migratorios y se erige en uno de los países europeos con mayor número de extranjeros que residen de forma permanente en su territorio, habiendo pasado de los 538.984 extranjeros residentes del año 1996 a los 4.274.821 registrados en el 2008¹.

Además, es preciso considerar la dimensión cultural o histórica, en virtud de la cual España mantiene relaciones particularmente estrechas con los países de América Latina. Por este motivo, España ha pasado a ser un país de destino especialmente preferente para los nacionales de los distintos países del sur y centro de América. Este aspecto supone un reto añadido a la hora de verificar las condiciones de acceso a España, y por ende a la Unión Europea, que exige contar con sistemas de control y verificación de la autenticidad de la documentación presentada, de los permisos de viaje y de los requisitos de acceso y estancia en el territorio de conformidad con la legalidad vigente.

Junto con los aspectos vinculados al atractivo económico como país de destino o las relaciones históricas mantenidas con otros países, la situación geográfica de España constituye un desafío añadido, especialmente a la hora de hacer frente a la inmigración ilegal por vía marítima. Las fronteras naturales como el mar Mediterráneo o el océano Atlántico, así como la ubicación avanzada de las Islas Canarias, Ceuta y Melilla en el continente africano, hacen de España frontera exterior occidental de la Unión Europea, país de destino y de tránsito hacia Europa. Esta circunstancia comporta una serie de responsabilidades añadidas al asumir, en la práctica, la tarea de realizar el control efectivo de la frontera meridional de la UE frente a las llegadas de embarcaciones ilegales. Precisamente las obligaciones de este control recaen, de forma directa, en el ámbito competencial del Ministerio del Interior, donde la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería desempeña un papel de especial significación a la hora de canalizar las relaciones con los países de origen y tránsito migratorio.

A grandes rasgos, los principales países africanos emisores de inmigración irregular por vía marítima son Argelia, Marruecos, Senegal, Nigeria, Malí y Mauritania. Hasta el año 2005, la salida de inmigrantes desde las costas africanas se producía principalmente en pateras desde el norte de Marruecos, cruzando el Estrecho de Gibraltar, o bien desde las costas del Sahara Occidental hasta Canarias. Sin embargo, debido a la presión policial marro-

quí, el refuerzo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas en Ceuta y Melilla y los dispositivos establecidos por la Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de la UE (FRONTEX), las rutas migratorias han ido desplazándose cada vez más hacia el sur.

El flujo migratorio irregular originario de Asia procede principalmente de China y del Sudeste asiático: Pakistán, India y Bangladesh. Los primeros intentan acceder a España generalmente mediante la utilización fraudulenta de visados hasta llegar al punto de control fronterizo o, eventualmente, por vía marítima desde el continente africano, método utilizado en su mayoría por los segundos. Desde sus lugares de origen utilizan rutas aéreas hacia la península arábiga para posteriormente, haciendo escalas en aeropuertos africanos, llegar a Guinea Conakry.

La determinación del origen de los flujos migratorios debe combinarse con la intensidad de estos. En este sentido, las cifras de la inmigración ilegal hacia nuestras costas muestran una tendencia, hasta finales del año 2005, prácticamente continuada y decreciente (a excepción de lo sucedido en el año 2003, en el que se registró un total de 19.176 inmigrantes ilegales llegados a España). De esta forma, en los años 2002, 2004 y 2005 se registraron 16.670, 15.675 y 11.781 inmigrantes irregulares llegados a nuestras costas. Sin embargo, a pesar del descenso numérico, la situación en este último año se agravó al producirse las avalanchas masivas de inmigrantes irregulares en los perímetros de Ceuta y Melilla.

La misma tónica continuó durante el año 2006, que marcó un punto de especial gravedad en términos cuantitativos, ya que en dicho año se constató un aumento de los inmigrantes irregulares llegados a nuestro país, tan significativo como preocupante, muy especialmente durante los meses de mayo, junio, julio y agosto. Así, las cifras totales de llegadas a las Islas Canarias, la península y las Islas Baleares a bordo de embarcaciones irregulares a finales de este año fueron de 39.180, frente a un total de 11.781 del año anterior, lo que supuso un incremento del 232,57%.

Esta preocupante evolución cuantitativa, junto a la dimensión universal del fenómeno migratorio, aceleró la adopción de medidas de carácter internacional, a fin de conseguir una regulación ordenada de flujos migratorios. En el ámbito nacional, supuso el asentamiento de los pilares para crear una política pública e integral que contempla medidas de control y prevención de la inmigración ilegal, como las repatriaciones, devoluciones o expulsiones, el control y la vigilancia de fronteras, pero también otras dimensiones vinculadas a los aspectos de seguridad, empleo, sanidad, educación, integración, codesarrollo y cooperación con los países de origen y tránsito.

En lo que respecta a las decisiones y actuaciones adoptadas en el seno del Ministerio del Interior, estas han sido de variada naturaleza (operativas, estratégicas, organizativas e institucionales). De entre todas ellas, resulta obligado destacar especialmente las orientadas a crear, mejorar o consolidar la cooperación con los países de origen y tránsito migratorio, con el propósito de aumentar la eficacia en el control de las fronteras y la corresponsabilidad en la gestión de este fenómeno.

A lo largo de este artículo, se examinarán, precisamente, las acciones y medidas más significativas adoptadas por el Ministerio del Interior en lo relativo a la dimensión internacional de la lucha contra la inmigración irregular. En este contexto, la creación de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería reviste particular importancia ya que ha permitido dotar al Departamento de una estructura más claramente definida que hasta ahora para canalizar y organizar las actuaciones ministeriales con proyección internacional, actuaciones entre las que resalta, precisamente, la respuesta al fenómeno de esa inmigración ilegal. Una tarea, la realizada por esta joven Dirección General, que tiene una clara vocación de colaboración y asistencia al resto de centros directivos del Ministerio del Interior y, de manera esencial, con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y, dentro de ésta, con los responsables operativos en materia inmigratoria de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuyo protagonismo resulta esencial y merecedor de todos los elogios.

2. MEDIDAS ORGANIZATIVAS Y ESTRUCTURALES

Una vez constatado el carácter global del fenómeno migratorio, así como su relevancia para los países de origen, tránsito y destino, la gestión de flujos y el control de las fronteras precisan, ineludiblemente, el diseño de estrategias que vinculen a todos los países afectados. Estas medidas organizativas, elaboradas con una perspectiva de medio y largo plazo, se han orientado, fundamentalmente, a la mejora de la cooperación bilateral y multilateral con otros países para aumentar la eficacia en el control de las fronteras.

2.1. LA DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y EXTRANJERÍA

En este contexto, las medidas adoptadas han supuesto un fortalecimiento de la capacidad del Ministerio del Interior a la hora de responder a la dimensión internacional de la política de inmigración. Este fortalecimiento tiene como punto

de anclaje la creación de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería (DG RIE) que, desde su nacimiento en septiembre de 2006, ha estrechado los canales de información y coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a fin de conferir mayor coherencia a la acción exterior del Ministerio del Interior. A partir de ahí, la DG RIE ha favorecido una mayor presencia en las Embajadas españolas de los Agregados y Oficiales de Enlace adscritos al Ministerio del Interior y ha conferido mayor consistencia a la posición del Ministerio del Interior en el marco de la política europea de inmigración.

La creación de la DG RIE ha permitido centralizar en un solo órgano de coordinación todos los instrumentos necesarios para combatir la inmigración ilegal, en su dimensión internacional. A tal fin, se sitúan bajo una misma estructura los tres pilares principales de la política internacional del Ministerio del Interior. Así, las relaciones con los países africanos, la fijación de la posición del Ministerio del Interior en el proceso decisorial europeo y la cooperación policial internacional se integran, en distintos grados, en la estructura de la Dirección General.

No obstante, la creación de la DG RIE, no puede dissociarse de las llegadas masivas de inmigrantes procedentes de África subsahariana a las Islas Canarias en los meses de verano de 2006. Estos acontecimientos pusieron de relieve la necesidad de hacer frente a un reto que, en términos similares, se había vivido en momentos puntales durante el verano de 2005. La diferencia radicaba en que, mientras que en el caso de Melilla las llegadas masivas se verificaron en forma de accesos ilegales al perímetro fronterizo, en el caso de las Islas Canarias, aquéllas se manifestaron a través de embarcaciones (cayucos) llegados desde distintos puntos de la costa occidental africana.

Consecuentemente, el perfil de los desafíos del control fronterizo en las Islas Canarias precisaba una actuación más compleja que la puesta en práctica en la Ciudad Autónoma. A diferencia de ésta, donde el reforzamiento de las dotaciones humanas y materiales en frontera permitió dar una respuesta inmediata, el caso de las llegadas clandestinas a las costas canarias presentaba una mayor complejidad. Así, las particularidades del perímetro marítimo-terrestre, la especificidad del control fronterizo en el mar, la pluralidad de puntos de embarque situados en distintos países, el estado físico de los inmigrantes o las dificultades añadidas para su repatriación, entre otros, son aspectos que plantearon la conveniencia de dotar al Ministerio del Interior de una estructura sólida que permitiera conferir coherencia y continuidad a las distintas acciones. De entre ellas, la canalización de las relaciones con países africanos y la coordinación de las actividades de los Agregados de Interior y Oficiales de enlace del Ministerio del Interior en el exterior constituían aspectos de particular significación.

Así, en virtud del Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior², se creó la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, dependiente orgánicamente de la Secretaría de Estado de Seguridad, al objeto de permitir una mejor relación interministerial. Su estructura, a su vez, integra dos subdirecciones:

- La primera de ellas, la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional, tiene asignada la coordinación de las acciones en el marco de la cooperación policial internacional y la definición de las acciones y programas de actuación de los órganos técnicos del Ministerio del Interior existentes en las Misiones Diplomáticas; su organización interna y dotación presupuestaria; así como su inspección técnica y control, sin perjuicio de las facultades de dirección y coordinación del Jefe de la Misión Diplomática y de la Representación Permanente respectiva.
- Por su parte, a la Subdirección General de Relaciones Internacionales, Inmigración y Extranjería se le atribuyen una panoplia mayor de funciones:
 - La coordinación de la participación de los representantes del Ministerio en los grupos y Comités del Consejo de la Unión Europea.
 - El seguimiento de las decisiones comunitarias que afecten al Ministerio, especialmente respecto a Fondos comunitarios relacionados con su ámbito competencial.
 - La organización y preparación de las actividades de carácter internacional que se deban llevar a cabo en el ámbito de las competencias del Ministerio en las materias de inmigración y extranjería.
 - La organización de las relaciones del Ministro del Interior con las autoridades de otros Gobiernos en el ámbito de sus competencias.
 - La coordinación de actuaciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

2.2. IMPULSO Y FORTALECIMIENTO DEL DESPLIEGUE DE AGREGADOS DE INTERIOR Y OFICIALES DE ENLACE

Como se ha señalado, la inmigración ilegal ha supuesto en los últimos años una mayor y mejor relación con los países de origen y tránsito migratorio. En tal sentido, a lo largo de los últimos años, el Ministerio de Asuntos

Exteriores y de Cooperación ha procedido a un despliegue de las Misiones Diplomáticas Permanentes del Reino de España en distintos países, con especial atención en la región noroccidental de África, a fin de estrechar las relaciones en el marco de la cooperación política, la cooperación al desarrollo y la cooperación en materia migratoria.

Una de las dimensiones de mayor relevancia, en el ámbito de la inmigración ilegal, pasa por estrechar los vínculos con los países del África occidental, a través de la cooperación en asuntos de Interior. Para ello, el Ministerio del Interior se ha dotado de una serie de órganos técnicos para estimular dicha cooperación. En concreto, acompañando el despliegue de Embajadas en distintos países africanos, el Ministerio del Interior en su última reestructuración preveía la mejora y ampliación de su, ya existente, estructura internacional y ámbito de actuación, a través de las Consejerías de Interior. Este despliegue –que no se ha circunscrito exclusivamente a África- ha permitido, a término, optimizar las relaciones con otros departamentos de Interior, arrojando mejores resultados en la coordinación y cooperación con las autoridades encargadas de la seguridad, potenciando de manera significativa la lucha contra el terrorismo internacional, la inmigración irregular y la delincuencia organizada.

Su regulación se ha actualizado de manera muy notable, gracias a la aprobación del Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre organización y funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España, norma que proporciona un marco jurídico, hasta la fecha insuficientemente regulado, y que consolida importantes principios especialmente en lo relativo a la selección de quienes vayan a desempeñar las funciones de Consejero o Agregado, puesto que se refuerzan los principios de mérito y capacidad en el procedimiento de selección, que será promovido por convocatoria pública y libre concurrencia.

Así, las Consejerías de Interior, sin perjuicio de su integración orgánica en las Misiones Diplomáticas, dependen funcionalmente de la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, y mantienen relaciones de coordinación e información con la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, así como con los demás órganos directivos del Ministerio del Interior³.

Por este motivo, las personas que ocupan dichos cargos son seleccionadas entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, excepcionalmente, en supuestos concretos, mediante resolución motiva-

da, entre funcionarios procedentes de otros Cuerpos Superiores de la Administración. Así, en los últimos cuatro años se han incorporado funcionarios adscritos al Ministerio del Interior en calidad de Consejeros o Agregados en Mauritania, Senegal, Malí, Guinea Bissau, Guinea Conakry y Cabo Verde.

Desde el punto de vista organizativo las estructuras del Ministerio del Interior en el exterior presentan dos modalidades en función de si las relaciones se establecen a nivel bilateral y, por tanto, integradas en una Embajada ante un tercer Estado o si, por el contrario, tienen lugar ante una organización internacional:

- En cada Embajada se sitúa, en principio, un Consejero de Interior, al que asisten en sus funciones los Agregados de Interior, apoyados en caso necesario y de acuerdo con las relaciones y catálogos de puestos de trabajo, por asesores técnicos y personal administrativo. En ocasiones, puede darse el caso de que en un determinado Estado no exista Embajada o, existiendo ésta, no se haya dotado de Agregaduría de Interior. En tal circunstancia, se ha procedido a destinar un Agregado de Interior, dependiente de la Misión Diplomática española en un tercer Estado que realizará las funciones que le asigne el Consejero a cuya demarcación corresponda, de acuerdo con la distribución realizada por el Ministerio del Interior.
- En el caso de que existan foros y organizaciones internacionales de carácter policial o tratándose de servicios de Cuerpos policiales extranjeros que se encuentren relacionados con la seguridad de España, se prevé la figura del Oficial de Enlace. En régimen de dependencia funcional del Cuerpo al que pertenezca, está integrado en la Consejería correspondiente como Agregado, con la misión de facilitar la cooperación e intercambio de información entre los Cuerpos policiales españoles y las Instituciones o foros internacionales y Cuerpos policiales extranjeros.

Ciertamente, la existencia de agregados de Interior adscritos a las Embajadas antecede a la creación de la propia DG RIE, pero resulta innegable que la creación de esta última ha permitido conferir mayor coherencia técnica en las relaciones bilaterales, especialmente con los países africanos, fortaleciendo, en definitiva, la acción de España en el exterior. Así, durante los dos últimos años se han sustituido las anteriores Agregadurías, por ocho Consejerías en Europa (Alemania, Andorra, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido, Rusia y Turquía); cinco en África (Argelia, Túnez, Mauritania, Marruecos y Senegal); nueve en América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba,

Ecuador, El Salvador, México y Venezuela); una en Estados Unidos y dos en Asia (Pakistán y China). Otras dos más, de nueva creación, se han establecido en India e Israel.

Especial mención merece la facilitación y mejora del flujo de información a la hora de favorecer las misiones de identificación de los nacionales llegados de forma clandestina a territorio español, el intercambio de información en cuestiones de Interior, la asistencia policial y la entrega de medios materiales, a través de la firma de acuerdos, tratados de cooperación y memorandos de entendimiento.

2.3. ALGUNAS NOVEDADES EN LAS ESTRUCTURAS POLICIALES DEDICADAS A LA LUCHA CONTRA LA INMIGRACIÓN IRREGULAR

En el ámbito de la extranjería y la inmigración, el papel del Cuerpo Nacional de Policía resulta fundamental, en virtud de las funciones que le atribuye expresamente, en su artículo 12, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Resulta significativo, y revelador de la relevancia y singularidad que adquiere la problemática migratoria para las estructuras policiales el cambio de denominación de la, hasta julio de 2008, «Comisaría General de Extranjería y Documentación», de la que se desgajó el inciso «y Documentación» (y las funciones que de éste se desprendían), para contar con un nuevo añadido («y Fronteras»), cambio terminológico que delimitó, aún más, la especialización de este órgano policial.

Ya en el plano operativo, y dentro de la –ahora– Comisaría General de Extranjería y Fronteras, también se han llevado a cabo importantes novedades, especialmente a través de la creación de Unidades especializadas en el tratamiento, gestión y respuesta de aspectos muy específicos del fenómeno de la inmigración irregular. Veamos algunas de ellas:

- a) Con el objeto de perseguir el tráfico de seres humanos y las falsificaciones de documentos de viaje, se creó la Unidad Central Contra Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) con sus correspondientes Unidades espejo en aquellas localidades donde se concentran dichas actividades delictivas (Málaga, Tenerife, Las Palmas, Algeciras, Barcelona, Valencia, Sevilla, Alicante, Almería, Ceuta, Melilla, Gerona, Palma de Mallorca, Murcia y Vigo).

La UCRIF trabaja directamente con los Consejeros y Agregados en los países origen y tránsito de inmigración clandestina, de los que obtiene noticias sobre Redes de Inmigración que analiza y explota a través de la Sección de Inteligencia. Esta Sección proporciona los datos que se trasladan a las Policías de dichos países con las que se mantienen los cauces de colaboración y cooperación adecuados.

- b) La Unidad Central de Fronteras, que asume las funciones de gestión, coordinación y control relativas a la entrada y salida de españoles y extranjeros del territorio nacional y el régimen de fronteras, funcionando como Oficina Central Nacional a este respecto.

Incardinada en ella se encuentra la Brigada de Respuesta a la Inmigración Clandestina (BRIC), creada por la necesidad generada por el problema a la entrada irregular de ciudadanos extranjeros.

Como Unidad Especializada única en todo el entorno europeo, se creó, asimismo, la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (UCER).

- c) Y, dependiendo de la UCER, en noviembre de 2008 se creó la Brigada de Expulsiones de Delincuentes Extranjeros (BEDEX), cuya puesta en marcha contribuye al fortalecimiento de la capacidad del Ministerio del Interior a la hora de dar una respuesta adecuada a los delitos graves cometidos por extranjeros. De esta forma, conductas que comportan un cierto grado de alarma social, especialmente cuando se trata de delitos de especial violencia, tendrán su correspondiente y adecuada respuesta específica a nivel operativo.

Los delitos a cuya comisión esta Brigada se adscribe, son aquellos realizados por delincuentes extranjeros, ya sean integrantes de bandas de delincuencia organizada, terroristas o como protagonistas de delitos de violencia de género.

- d) Finalmente, con las funciones de canalización y seguimiento de la aplicación del Derecho Comunitario e Internacional en materias atribuidas a la Comisaría General, en el ámbito de la actuación policial funcionando como Oficina Central Nacional a este respecto, se crea la Unidad de Relaciones Comunitarias y Bilaterales (UR.OBI).

2.4. EL CONTROL DE LAS FRONTERAS MARÍTIMAS Y LAS ACTUACIONES DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA Y DE LA GUARDIA CIVIL EN EL MARCO DE LAS OPERACIONES Y PROYECTOS DE LA AGENCIA EUROPEA PARA LA GESTIÓN DE LA COOPERACIÓN OPERATIVA EN LAS FRONTERAS EXTERIORES DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA (FRONTEX)

2.4.1. El control de la frontera sur de la UE. La Agencia FRONTEX

La política de inmigración común de la Unión Europea comenzó su andadura en el Tratado de Ámsterdam, firmado en el año 1997, momento a partir del cual comienza a identificarse el término «fronteras» dentro de los tratados fundacionales de la UE. Entre las medidas a desarrollar a partir de dicho tratado, se encuentran las referentes a la seguridad en las fronteras exteriores y la lucha contra la inmigración ilegal. Sin embargo, la evolución de esta política común ha sido un proceso lento, debido a la complejidad política e implicaciones para la soberanía de los Estados miembros de la UE.

El Consejo Europeo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999 en la citada ciudad finlandesa, permitió a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la UE reafirmar la importancia de hacer de la Unión Europea un espacio de libertad, seguridad y justicia, utilizando plenamente las posibilidades que ofrecía el Tratado de Ámsterdam. En este marco, el Consejo Europeo acordó una serie de orientaciones y prioridades políticas, en relación con, especialmente, el derecho de asilo, la inmigración, el acceso a la justicia y la lucha contra la delincuencia, al tiempo que se fomentó la dimensión exterior para el cumplimiento de estos objetivos.

Posteriormente, el Consejo Europeo de Laeken en diciembre del año 2001, arrojó en sus conclusiones el compromiso de crear un «Plan Global para la gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea». Así, se contemplaron una serie de medidas, tales como el establecimiento de un mecanismo común de coordinación operativa, la realización de un análisis de riesgos, común a todos los países firmantes, el fortalecimiento y la dotación de personal y equipo operativo, la financiación compartida entre los Estados miembros y la Unión Europea en la vigilancia de fronteras y la elaboración de un cuerpo común normativo.

Este Plan fue el origen de la actual Agencia Europea de la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de la Unión Europea

(FRONTEX)⁴. En su Reglamento de creación 2007/2004, se señala expresamente cuál es el objetivo de la política europea de fronteras. Así: «(...) *La política comunitaria relativa a las fronteras exteriores⁵ de la Unión Europea tiene por objeto establecer una gestión integrada que garantice un nivel elevado y uniforme de control y vigilancia de las mismas, corolario indispensable de la libre circulación de personas en la UE y componente esencial del espacio de libertad, seguridad y justicia que debe reinar en los estados miembros*».

Debido a que las competencias de la Agencia se refieren a las fronteras externas de la Unión Europea, la aplicación de la normativa se extiende a los Estados miembros de la UE, desde que el llamado «acervo Schengen» –constituido principalmente por el Acuerdo firmado en 1985 y su Convenio de aplicación de 1990– se haya integrado en el acervo jurídico de la UE. A tal fin, asiste un representante, dotado de voz y voto, por cada uno de los Estados representados en el Consejo de Administración. No obstante, existen peculiaridades derivadas de las reservas planteadas por algunos Estados que, por diversos motivos, no están vinculados por las previsiones del Convenio de aplicación Schengen. Así:

- Reino Unido e Irlanda, si bien son Estados pertenecientes a la Unión Europea, establecieron reservas a la generalización del acervo Schengen, razón por la cual forman parte del Consejo de Administración de la Agencia, pero carecen de voto.
- Noruega e Islandia, aún sin ser Estados miembros de la UE, se encuentran asociados a Schengen, cuentan con representación y con voto en aquellas materias que les afecten, siempre que posean la autorización de FRONTEX.
- Suiza participa como observador, pero carece de voz y voto.

Estatutariamente, la Agencia está dotada de personalidad jurídica propia y autonomía administrativa y financiera, teniendo por misión la identificación y estudio de las mayores amenazas migratorias con incidencia en el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea y, a raíz del mismo, la elaboración de planes operativos de respuesta, basados en el respeto pleno a la dignidad y los derechos fundamentales de los inmigrantes y, prioritariamente, su derecho a la vida. Materialmente, las actividades de la Agencia comportan la asistencia técnica y operativa, así como el seguimiento y evolución de los métodos adoptados en materia de control y vigilancia de fronteras exteriores.

La ejecución de las operaciones consiste en la financiación y/o planificación y ejecución de un despliegue nacional o conjunto de medios europeos, en el territorio elegido para el control y vigilancia de una determinada área fronteriza, con el objeto de evitar los flujos de inmigración irregular hacia

Europa. Además, la Agencia puede actuar formando agentes de guardia nacional de fronteras o prestar ayuda en cooperación operativa a través de la coordinación, complementando la actuación de las autoridades locales.

Desde que entró en vigor en mayo de 2005 (operativamente, el 3 de octubre del mismo año) la Agencia ha realizado más de 30 operaciones conjuntas en fronteras marítimas, terrestres y aéreas, operaciones de retorno y proyectos piloto, en los que España ha sido particularmente activa. Uno de los ejemplos que mejor ilustran el compromiso de España en el control de la frontera sur de Europa es la denominada Operación Hera, que comenzó en agosto de 2006, a instancias de España, con el fin de hacer frente a los flujos migratorios procedentes de Mauritania, Senegal y Cabo Verde hacia las Islas Canarias. La asistencia operativa se articuló en varias fases. La primera (Hera I), iniciada en 2006, consistió en el envío de un grupo de expertos de los Estados miembros para ayudar a las autoridades españolas en la identificación de inmigrantes que llegaban a las islas y en la determinación de sus países de origen. La segunda (Hera II) permitió la presencia de distintos equipos técnicos de vigilancia fronteriza, pertenecientes a diversos Estados miembros, con el fin de reforzar el control marítimo de esas rutas migratorias, estableciendo una vigilancia y patrullaje conjunto y contribuyendo a la salvación de vidas humanas en el mar durante el peligroso y largo viaje.

Con el inicio de Hera III en los primeros meses del año 2007, se añadió a estas funciones la realización de entrevistas a aquellos inmigrantes irregulares, con el propósito de obtener información sobre grupos organizados de tráfico de seres humanos. Actualmente, con Hera 2007 y Hera 2008 esta operación ha adquirido un carácter casi permanente, al considerarse las Islas Canarias una de las áreas geográficas clave en el control de las fronteras marítimas, sirviendo de modelo a FRONTEX para planificar operaciones futuras en las fronteras de otros Estados miembros. Asimismo, ha sido la primera operación de la Agencia realizada en las fronteras de un tercer Estado gracias a los acuerdos bilaterales firmados por España con los países africanos origen de la inmigración.

Tras dos años, a grandes rasgos y a tenor de los resultados obtenidos, cabría afirmar la eficacia de las misiones coordinadas por FRONTEX y su impacto en la reducción de llegadas clandestinas, cuyos datos se detallan a continuación:

Año	2006	2007	2008
Embarcaciones	599	266	169
Inmigrantes irregulares interceptados	31.678	12.478	9.181

En el año 2007 el número de inmigrantes llegados a las Islas Canarias fue de 12.478. Si se compara este dato con las cifras del año 2008 (9.181), se constata un descenso del 26,4% de las llegadas. No obstante, si se compara, a su vez, el dato de 2008 con el de 2006, la reducción en el porcentaje de llegadas alcanza un 71%. La disminución cuantitativa de las cifras expresadas en esta tabla muestra la efectividad del despliegue marítimo y aéreo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españolas y de la Agencia Europea de Fronteras.

La participación de los Estados miembros en las operaciones conjuntas ha ido variando en función de cada operación. Así, se han acreditado tanto participaciones de expertos con carácter puntual, como la presencia de equipos como buques y aeronaves. Por término medio, son siete los Estados miembros que participan en operaciones en las fronteras marítimas, nueve en las fronteras terrestres y once en las aéreas. Respecto de la incorporación efectiva de medios aeronavales en las operaciones marítimas, la participación se sitúa entre uno y cuatro Estados, asignando equipos, aviones, buques o helicópteros. A la conformación de los dispositivos, cabe unir las contribuciones de los Estados de acogida, que lo hicieron con hasta dos buques a cada operación⁶.

Además del carácter cuasi-permanente de la Operación Hera, a lo largo del año 2008, España ha participado en otras operaciones de control de la frontera sur de Europa, a saber:

- Minerva. Desarrollada durante la época estival en los puertos marítimos del sur de España con el fin de detectar la llegada de personas que intentan entrar irregularmente en territorio de la UE. En ella participan expertos y medios técnicos de otros nueve países de la Unión Europea.
- Índalo. Planificada con la finalidad de controlar las fronteras marítimas del sureste peninsular como Granada, Almería y Murcia, en ella se despliegan medios aéreos, marítimos y terrestres tanto españoles como de los Estados miembros.
- Hermes. Destinada a controlar la inmigración irregular en aguas del Mediterráneo occidental entre el norte de África, principalmente Argelia y Túnez, y la isla italiana de Cerdeña. España ha participado en la misma enviando medios aéreos y marítimos, así como expertos nacionales.
- Nautilus. Su principal objetivo es el refuerzo de los controles marítimos del mar Mediterráneo oriental con el fin de interceptar los flujos de inmigración irregular provenientes del norte de África hacia Malta e Italia. La ejecución de esta operación es muy similar a Hera. La diferencia radica en que se lleva a cabo en una zona marítima distinta, tendiendo a

convertirse en otra operación permanente desarrollada por FRONTEX. España participa en ésta mediante el envío de dos expertos.

- Poseidón: Planificada con las mismas funciones que Hera y Nautilus, en el escenario del mar Egeo y con la previsión de poder convertirse, a término, en una operación permanente. La aportación de España se verificó a través de la presencia de tres expertos.
- Euxine: El marco geográfico de esta operación es el mar Negro y el delta del Danubio. Colaboran diez Estados miembros (entre ellos España, con la presencia de dos expertos) y terceros países como Ucrania y Moldavia, y tiene como objetivo frenar la inmigración hacia Europa a través de las fronteras rumanas.

La evaluación y consolidación de operaciones coordinadas por la Agencia evidencia el propósito, desde su creación, de alcanzar el modelo europeo de gestión integrada de fronteras:

- La creación de un Inventario Central de Equipos Técnicos de control y vigilancia (CRATE – Centralised Record of Available Technical Equipment), puesto a disposición por cada Estado miembro para que, en caso de necesidad, sean activados e incorporados a las operaciones FRONTEX.
- La constitución de los Equipos de Intervención Rápida⁷ (RABIT – Rapid Border Intervention Teams) en las fronteras para que, mediando solicitud de un Estado miembro, sean desplegados en su territorio para hacer frente a situaciones de crisis derivadas de llegadas masivas. Estos equipos están formados por expertos de otros Estados de la UE, con formación especial, cuya misión específica es asistir temporalmente a sus agentes de guardia de frontera nacional.
- El diseño y puesta en marcha de la Red de Patrullas Europea (ENP – *European Network Patrol*), desarrollándose en las zonas próximas a las costas de los Estados miembros afectados (España, Portugal, Francia, Italia, Eslovenia, Malta, Grecia y Chipre) gracias a un despliegue conjunto de personal y medios europeos en el territorio elegido. Esta Red refuerza en gran medida las actividades de patrulla previamente existentes de cada Estado miembro.
- La creación de los Centros de Coordinación Nacionales y Regionales en los que se encuentre destacado personal de la Agencia con fines de asesoramiento⁸.

Entre las actividades futuras planificadas por la Agencia, además de la permanencia y consolidación de las anteriores, se encuentra su participación

en la creación del Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR), que consistirá en la integración de todos los dispositivos de vigilancia marítima de la frontera oriental y meridional de la Unión, con el fin de reducir el número de inmigrantes irregulares que consiguen entrar en territorio de la UE, reforzar la seguridad interior y mejorar las capacidades de investigación y salvamento para proteger más vidas humanas. A tal fin, se prevé la interconexión de las infraestructuras de vigilancia existentes y otras de nueva creación, en la zona donde se desarrollan las operaciones. Para obtener en tiempo real la situación y aumentar la capacidad de reacción de los servicios de represión o de asistencia, uno de los requerimientos fundamentales pasa por el compromiso de los Estados africanos en cuyo territorio se verifican los embarques.

EUROSUR constituirá, además, un marco excelente en el que desarrollar todas las potencialidades de uno de los proyectos más interesantes de los últimos años, el denominado SEAHORSE Project, que, a través de diferentes fases, consiste en la creación de una red segura de intercambio de información, vía satélite, entre diferentes países de la cornisa atlántica norteafricana y europea. Financiado a través del Programa AENEAS de la Unión Europea, con una dotación superior a los 6 millones de euros durante los años 2006 a 2009, actualmente ha consolidado dicha red en España, Portugal, Mauritania, Senegal y Cabo Verde, estando previsto que, en 2009, se incorporen Marruecos, Gambia y Guinea Bissau.

Los avances conseguidos, especialmente a la hora de dotar de continuidad a los operativos de vigilancia fronteriza, son prueba de las expectativas y creciente importancia de la Agencia FRONTEX que está llamada a erigirse en un elemento esencial del desarrollo de la gestión interna de las fronteras de la Unión Europea.

2.4.2. El control de la frontera sur de la UE. Los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras

Tras la solicitud del Consejo Europeo a FRONTEX para que realizara un estudio de viabilidad sobre la intensificación de la vigilancia y el control de las fronteras marítimas meridionales de la UE en el mar Mediterráneo, así como la posibilidad de establecer una Red de Patrullas Costeras, la Agencia Europea de Fronteras presentó el 14 de julio de 2006 el estudio titulado MEDSEA. Este estudio recomendaba la creación de una red de centros de

coordinación a nivel nacional, cuya utilidad no se habría de limitar a la constitución de una plataforma fiable para el intercambio de información, sino también orientada a la puesta en marcha de medidas de control fronterizo, planeadas conjuntamente y para operaciones conjuntas coordinadas por la Agencia.

Siguiendo estas recomendaciones y teniendo como telón de fondo los resultados positivos arrojados por el Centro de Coordinación Regional de Canarias (que había sido creado previamente mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de octubre de 2006), la Orden del Ministerio de la Presidencia PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, dio carta de naturaleza a la creación de los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras, dando lugar a la estructura adecuada para coordinar, asesorar y dirigir las operaciones de vigilancia marítima de costas y fronteras en el marco de sus competencias, en coordinación con los diferentes servicios del Estado, así como el seguimiento en las situaciones de crisis en este ámbito⁹. De esta forma, los Centros para la vigilancia marítima de costas y fronteras están llamados a configurarse como una herramienta básica del Ministerio del Interior para la vigilancia fronteriza en el ámbito marítimo.

3. MEDIDAS DE CARÁCTER TECNOLÓGICO Y SOPORTE OPERATIVO: EL SISTEMA INTEGRAL DE VIGILANCIA EXTERIOR

Junto a las medidas de carácter organizativo y estructural, las medidas de carácter técnico y operativo son aquellas que, en el corto y medio plazo, han permitido la incorporación de instrumentos y herramientas tecnológicas en el control del perímetro marítimo-terrestre. El objetivo de estos sistemas es la detección temprana de cualquier embarcación que de forma clandestina se dirija a las costas españolas para, posteriormente, proceder a su localización e interceptación.

Los primeros estudios para la puesta en marcha de un sistema de vigilancia de la frontera exterior datan del año 1997, como una reflexión sobre la adecuación del servicio de vigilancia de costas a los requisitos de seguridad derivados del Tratado de Ámsterdam, que data de ese mismo año. Las conclusiones preliminares vieron la luz en el año 1999 y en agosto de ese mismo año se puso en funcionamiento un «Centro-prototipo» en el Campo de Gibraltar. Con estos precedentes, a partir del año 1999, toma forma el Sistema Integral de Vigilancia Exterior (SIVE).

El SIVE es un sistema operativo que, basado en un soporte técnico, suministra la información obtenida en tiempo real a un Centro de Control que imparte las órdenes necesarias para la interceptación de cualquier elemento que se aproxime al territorio nacional desde el mar. Este sistema permite la detección lejana de cualquier embarcación, de forma que constituye una herramienta privilegiada para el control de la frontera exterior. No obstante, además de su función preventiva en la detección de los ilícitos derivados de la entrada en territorio español por un punto fronterizo no habilitado, el SIVE constituye una herramienta que facilita las labores de identificación y rápido auxilio de las víctimas, por lo que sus utilidades para el salvamento en el mar revisten tanta o mayor importancia que el propio control fronterizo.

En un principio, su creación pretendía potenciar el antiguo servicio de costas de la Guardia Civil, cuya misión era la represión del contrabando. Sin embargo, con el paso del tiempo, los tipos delictivos han ido evolucionando, ganando mayor incidencia los casos de tráfico de drogas y la llegada de inmigrantes ilegales a las costas españolas. Esta evolución ha permitido hacer de esta herramienta un instrumento que permite integrar todos los efectivos, antes destinados a misiones de diversa naturaleza, en una sola estructura. Todo ello, mediante la combinación de recursos humanos y materiales –terrestres, marítimos o aéreos–, afectados al control de cualquier embarcación sospechosa a través del mar Mediterráneo:

Con tal propósito, las funciones del SIVE se concretan en:

- La detección a larga distancia de las embarcaciones que se aproximen a nuestro litoral.
- La identificación del tipo de embarcación y a sus tripulantes, con el fin de comprobar la posible actuación ilegal de los mismos.
- La coordinación y seguimiento, en su caso, de la embarcación, utilizando para ello los medios marítimos, aéreos y terrestres con que cuenta la Guardia Civil.
- La interceptación de los presuntos delincuentes y auxilio de los inmigrantes irregulares.

Otras posibilidades que ofrece el Sistema son la lucha contra el tráfico de drogas y terrorismo, tareas de inteligencia, pesca ilegal, piratería, protección de recursos terrestres y marinos, defensa de puertos, gestión del tráfico de barcos, tareas de búsqueda y rescate, gestión de crisis y desastres medioambientales, tales como derrames de petróleo y accidentes, así como el soporte a investigaciones adicionales.

Actualmente, el SIVE se encuentra instalado de forma permanente en toda la costa andaluza, Ceuta y las Islas Canarias. Concretamente, a lo largo del año 2008, se ha desplegado en Almería, Huelva, Lanzarote, Gran Canaria y la ampliación a Cádiz. A finales del año 2009 se habrá finalizado su implantación prácticamente en toda la costa mediterránea este, incluidas Valencia y la Isla de Ibiza, ampliando también el despliegue de Almería y la provincia de Tenerife.

Estas estaciones fijas se refuerzan con las Unidades Móviles de Vigilancia, que, al poder cambiar su situación física, permiten modificar el operativo de vigilancia, aumentando la eficacia del sistema. Actualmente, este tipo de unidades están desplegadas en las Islas Baleares, Islas Canarias (Lanzarote, Gran Canaria, Tenerife), Ceuta, Huelva, Alicante, Castellón y Tarragona. Respecto a los medios navales y aéreos que completan el Sistema Integral de Vigilancia Exterior, son 51 embarcaciones las destinadas a esta misión, centrándose 10 de ellas en las Islas Canarias y las otras 41 en la zona de costa del mar Mediterráneo, desde Huelva a Barcelona. Además, está prevista la inversión suplementaria para dotar de patrulleros de altura, de alta velocidad o de navegación sostenida, a los Servicios Marítimos Provinciales de Algeciras, Almería, Huelva, Baleares y Murcia.

Por otra parte, cabe señalar que la instalación de los dispositivos técnicos no se ha limitado a la zona costera, sino que operativos marítimos desplegados en el mar, llevan incorporado un sistema optrónico permanente de análoga naturaleza.

4. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS RELACIONES CON LOS PAÍSES DE ORIGEN Y TRÁNSITO MIGRATORIO POR VÍA IRREGULAR. EL PAPEL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INTERNACIONALES Y EXTRANJERÍA

El control fronterizo y la lucha contra la inmigración no son desafíos nuevos en las políticas de Interior. A lo largo de la última década el Ministerio del Interior, desde los distintos servicios y centros directivos que lo integran, ha ido dando respuesta a través de distintas herramientas. No obstante, el valor añadido de las estructuras institucionales es el dotar de coherencia y estabilidad a los desafíos, definiendo estrategias de medio y largo plazo. En efecto, como se ha señalado, las medidas de control fronterizo, tanto operativas como organizativas, han ido confiriendo una notable fortaleza institucional al Ministerio del Interior y, de entre ellas, la creación de la DG RIE ha

constituido una herramienta fundamental a la hora de dotar de continuidad a la contribución del Ministerio del Interior a la acción exterior del Estado.

En tal contexto, la creación de la DG RIE ha definido un marco de estabilidad que, a través del estrechamiento de las relaciones bilaterales con otros departamentos de Interior, ha permitido dar mayor certidumbre y eficacia a las medidas de cooperación política y técnica. A través del mantenimiento de relaciones institucionales se han identificado los incentivos y necesidades de los países de origen y tránsito migratorio con el objetivo de implicar a sus autoridades en una preocupación común, como es la inmigración ilegal.

Así, el principal valor añadido de la DG RIE al institucionalizar este tipo de relaciones ha sido generar un caldo de cultivo donde los riesgos de la inmigración fueran percibidos también por los países de origen, tanto en el marco de las políticas de Interior de esos países, como en términos de pérdida de recursos humanos y, lo que es más grave, pérdida de vidas humanas.

En tal sentido, el esfuerzo desplegado por la DG RIE en las relaciones bilaterales con los países de origen y tránsito se concreta en tres dimensiones:

- El fortalecimiento de la cooperación policial de estos países mediante los procesos de formación de sus agentes, el refuerzo de sus capacidades institucionales, dotación material y equipamiento destinado al control fronterizo y desarticulación de las mafias de trata y tráfico de seres humanos.
- La celebración de encuentros de forma regular y a distintos niveles, en forma de grupos mixtos, conferencias y foros internacionales que den seguimiento e informen acerca de la situación real migratoria en España y la UE y las consecuencias que ocasiona una inmigración no regulada con el fin de involucrar a los países de origen y tránsito.
- La negociación y conclusión de acuerdos de cooperación, incluyendo previsiones relativas al patrullaje conjunto, la cooperación policial, readmisión, codesarrollo y fortalecimiento institucional de las capacidades de los países que carecen de recursos para controlar sus fronteras.

Los ámbitos precitados dan forma a una estrategia de cooperación institucional que, en función de cada región y cada país, adquiere perfiles distintos. Así, las especificidades que conforman la cooperación internacional adquieren un perfil u otro en función de las necesidades en cada país. Por un lado, nos referiremos a los países del continente africano –especialmente Marruecos y África occidental– y, por otro, a las iniciativas de cooperación desarrolladas en América Latina.

4.1. INICIATIVAS DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE INTERIOR CON PAÍSES AFRICANOS

La acción exterior del Estado en África –y especialmente en África subsahariana se enmarca en las previsiones y mandato de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo¹⁰ y el Plan África 2006-2008 aprobado por el Gobierno. Entre los principales objetivos que persigue este Plan se sitúan el desafío de la pobreza extrema, el crecimiento demográfico, las pandemias, la falta de perspectivas de desarrollo que caracteriza la mayor parte de este continente y, como una de sus principales materializaciones, el desafío derivado de la gestión y control de los flujos migratorios.

Tales desafíos fundamentan el estrechamiento de las relaciones políticas que, en el ámbito de la gestión de flujos y lucha contra la inmigración ilegal, han requerido esfuerzos suplementarios por parte de los Ministerios de carácter sectorial y, muy especialmente, del Ministerio del Interior. Precisamente, con el objeto de dar certidumbre y estabilidad a las relaciones con distintos países afectados por un fenómeno esencialmente transnacional, como es la inmigración, los Ministerios involucrados, en el marco de sus respectivas competencias, han ido configurando una red de acuerdos de cooperación migratoria con los países prioritarios a estos efectos.

En el marco de las competencias referentes a inmigración que afectan al Ministerio del Interior, la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería ha desempeñado un papel determinante para establecer una red de acuerdos en los que la lucha contra la inmigración ilegal parta de fundamentos e intereses comunes para todos los países afectados. Concretamente, durante el año 2008 se han firmado acuerdos para vigilancia y control de los espacios marítimos con Gambia, Guinea Conakry y Guinea Bissau, los cuales, sumados a los ya suscritos con Marruecos, Mauritania, Senegal, y Cabo Verde completan el control de la fachada occidental africana para la lucha contra la inmigración ilegal.

A continuación se hará una breve exposición sobre la situación migratoria en que se encuentran estos países y el alcance de las principales acciones llevadas a cabo con éstos por esta Dirección General.

4.1.1. Marruecos

Marruecos ha sido históricamente un país emisor de flujos de inmigración irregular hacia España y, en los últimos años, país de tránsito para inmi-

grantes subsaharianos que se dirigen hacia España. La cercanía geográfica entre ambos países, con fronteras terrestres comunes, como Ceuta y Melilla, y la proximidad marítima, limitada a apenas 14 kilómetros a través del Estrecho de Gibraltar, favorecen los flujos de inmigración ilegal hacia España.

Las formas en que tiene lugar la inmigración clandestina son muy diversas y van desde la ocultación en vehículos a la utilización de pequeñas pateras que cruzan clandestinamente el Estrecho. Los flujos más significativos de ciudadanos marroquíes que intentan acceder irregularmente a España se verifican mediante el uso de embarcaciones irregulares para cruzar el Estrecho y, en menor medida, con rumbo a las Islas Canarias. A esta misma tipología, se añaden los inmigrantes de origen subsahariano que, previamente, pueden haber utilizado la tradicional ruta terrestre desde el África subsahariana –vía Argelia– para dirigirse hacia las costas del Norte de Marruecos y cercanías de Ceuta y Melilla.

Otra manifestación más de la inmigración procedente de este país es la presencia de menores marroquíes no acompañados en territorio español. En este caso, las llegadas clandestinas tienden a servirse de forma espuria de las garantías que el ordenamiento jurídico procura a favor de los menores desamparados y en el que el interés superior del menor se antepone a cualquier otra consideración de orden administrativo. Sin perjuicio de la configuración jurídica de los derechos de los menores no acompañados, en la praxis se plantean enormes dificultades para identificar a las familias de origen del menor y proceder a su documentación.

En tal contexto, las relaciones con Marruecos en materia de Interior son cada vez más estrechas. Así, las cuestiones migratorias, por razones obvias, revisten una especial intensidad, realizándose continuos encuentros, a nivel político y técnico, entre responsables de los departamentos de Interior de ambos países. Recientemente, a modo de ejemplo, caben citarse los encuentros mantenidos en los meses de julio de 2007 y noviembre de 2008, en Toledo y Rabat, respectivamente, con ocasión de las dos últimas reuniones del Grupo de más alto nivel, el «Grupo de Trabajo Permanente Hispano-Marroquí», presidido por los Secretarios de Estado competentes en la materia. Este foro permite mantener una relación política tan fluida como fructífera en materia de inmigración clandestina, su prevención, así como la respuesta conjunta a la situación de los menores no acompañados llegados desde aquel país.

El fruto de esta intensa cooperación política y policial en el ámbito migratorio ha dado lugar, con el curso de los años, a una serie de acuerdos que disciplinan las relaciones bilaterales en materia de inmigración:

- Acuerdo relativo a la circulación de personas en tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente, fechado el 13 de febrero de 1992¹¹, en el que se regulan las condiciones para la readmisión por parte de Marruecos de nacionales de terceros países que hubieran entrado ilegalmente en territorio español utilizando el anterior como país de tránsito. Además, se concreta la aceptación de la entrada y el tránsito por el territorio de las partes contratantes para la expulsión de los nacionales de países terceros, cuando la continuación del viaje y su admisión en el Estado de destino estén plenamente aseguradas, readmitiendo inmediatamente en su territorio a los extranjeros cuya expulsión esté en curso cuando el país de destino rechace su entrada. Finalmente, entre otras disposiciones, se crea un Comité mixto hispano-marroquí que, bajo la autoridad de los Ministros del Interior, tiene como misión resolver los casos litigiosos derivados de la aplicación de este Acuerdo así como su seguimiento.
- Memorando de Entendimiento entre los Reinos de España y Marruecos sobre repatriación asistida de menores no acompañados, fechado el 23 de diciembre de 2003. El contenido principal del acuerdo prevé las condiciones de entrega a las autoridades de frontera de Marruecos de cualquier menor no acompañado que llegue a España a un puesto fronterizo en cualquier medio de transporte. Asimismo, posibilita la identificación de todos aquellos inmigrantes que se encuentren con anterioridad en nuestro país, acreditando su nacionalidad y, poniéndolos, al igual que en el caso anterior, a disposición de las autoridades marroquíes.
- Cooperación operativa en materia de patrullaje conjunto hispano-marroquí. Como resultado de la II Reunión del Grupo Permanente de Inmigración Hispano-Marroquí celebrada en Marbella (Málaga) los días 16 y 17 de enero de 2004, la Gendarmería Real Marroquí y el Cuerpo de la Guardia Civil acordaron la realización y puesta en marcha de las denominadas patrullas mixtas. En ellas, miembros de la Gendarmería y de la Guardia Civil realizaban patrullaje terrestre, marítimo y aéreo durante un periodo de tiempo determinado en las zonas donde la salida y llegada de inmigrantes resulte más probable, entre las Islas Canarias y áreas concretas de las costas marroquíes.

Estas patrullas fueron las primeras realizadas de forma conjunta con los países de África, continuando actualmente su ejecución. La eficacia obtenida ha impulsado su ampliación a otras áreas de Marruecos y de España, así como a diferentes países de la fachada atlántica occidental, como veremos a continuación.

4.1.2. Mauritania

A partir del año 2005 y, especialmente, a lo largo de 2006 y 2007, Mauritania ha ido configurándose como un país de tránsito migratorio. Estos flujos migratorios que atravesaban destino a las costas del Sahara Occidental y al norte de Marruecos, con la finalidad de localizar allí embarcaciones para zarpar hacia España, han ganado, con el tiempo, en complejidad. A lo largo de los últimos años, además de estos flujos, se ha acrecentado la importancia de las salidas de cayucos verificadas desde territorio mauritano con destino a las Islas Canarias. Tal es la intensidad y frecuencia de estas salidas que, en la actualidad, la costa sur de Mauritania es el punto de salida más importante de embarque clandestino, junto con Senegal.

Resulta significativo cómo la presencia de inmigrantes mauritanos es casi residual, atribuyéndose las principales nacionalidades a los países vecinos como Malí, Senegal o Guinea, por citar algunos ejemplos. Este movimiento de personas ha reforzado la consolidación de las organizaciones criminales, de carácter transnacional, que operan de forma indistinta en Senegal, Mauritania y otros países del África occidental.

El primer acuerdo que se firmó entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania, en materia de inmigración, fue aprobado en Madrid el 1 de julio de 2003¹². Su objetivo era, como señala en su preámbulo, garantizar las disposiciones relativas a la circulación de personas, prevenir de manera eficaz la inmigración irregular, así como facilitar las repatriaciones que tuviesen que llevarse a cabo entre ambos países.

Además, en los artículos 20 y 21 del acuerdo se aprobó la colaboración entre ambos Estados para el intercambio de determinada información, la organización de cursos de formación para personal consular y de inmigración de ambas partes, proyectos de cooperación al desarrollo, la cooperación para el reforzamiento de los controles fronterizos y el apoyo técnico y logístico a los servicios mauritanos de inmigración.

Como continuación y desarrollo de este acuerdo, los hitos más significativos de la cooperación bilateral entre ambos países han sido:

- El Protocolo de colaboración en materia de seguridad y de lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, de 15 de julio de 2008. De validez indefinida, comprende la cooperación bajo forma de medidas policiales coordinadas y de asistencia recíproca en personal y material sobre la base de acuerdos complementarios firmados por las autoridades competentes y el intercambio de especialistas con la finalidad de adquirir

- conocimientos profesionales de alto nivel y de descubrir los medios, métodos y técnicas modernas en la lucha contra la criminalidad.
- El Comunicado Conjunto Hispano-Mauritano firmado en marzo de 2006, que establecía las principales medidas de cooperación para hacer frente al problema de la emigración irregular desde Mauritania. Entre ellas, destacaban la construcción de un Centro de Acogida de emigrantes clandestinos en Nouadhibou y la realización de patrullas conjuntas de vigilancia marítima con medios marítimos y aéreos.
 - El Memorando de cooperación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 15 de julio de 2008. Encuentra su fundamento en el Comunicado de marzo de 2006, y prevé la realización de patrullaje conjunto de vigilancia marítima para cooperar con Mauritania en el control del flujo de las embarcaciones sospechosas y las actividades ilícitas o de inmigración ilegal hacia las Islas Canarias.
 - El Memorando de creación de equipos mixtos mauritano-españoles de cooperación policial entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de ambos Estados de 25 de junio de 2008, resultado de los distintos encuentros de carácter institucional mantenidos en el seno de la Comisión Mixta Hispano-Mauritana de Flujos migratorios.

Esta Comisión Mixta se convoca de forma regular y con carácter semestral desde octubre de 2006. Con ocasión de la celebración de la última de ellas, celebrada en Nouakchott, el 16 de febrero del presente año, se acordó y plasmó en el Acta, entre otras medidas, la constitución de «equipos mixtos de investigación contra las redes de la emigración ilegal».

El objetivo de estos equipos conjuntos, integrados, por parte española, por miembros del Cuerpo Nacional de Policía, es luchar coordinada y conjuntamente contra las organizaciones implicadas en el tráfico ilícito de inmigrantes hacia el territorio español, mejorando las capacidades mauritanas en materia de vigilancia y lucha contra las redes organizadas y evitando la pérdida de vidas humanas en aguas atlánticas.

4.1.3. Senegal

Senegal reviste gran importancia como país de origen y tránsito migratorio. Esta circunstancia, además, se ve agravada por el hecho de que se haya erigido en emisor de flujos de inmigración irregular y país de salida de embarcaciones con inmigrantes irregulares hacia las Islas Canarias. A partir del año 2005, como consecuencia de las actuaciones policiales llevadas a cabo

por las Fuerzas de Seguridad marroquíes desmantelando los asentamientos radicados en su territorio, la estructura de las redes que organizaba salidas irregulares de embarcaciones hacia las Islas Canarias, se trasladó a Senegal.

No obstante, la implicación política al más alto nivel de las autoridades senegalesas y la inmediata respuesta que a este compromiso se ha dado desde la DG RIE han permitido reducir considerablemente los flujos de inmigración ilegal. Con el fin de prestar asistencia a Senegal en la lucha contra la inmigración irregular, el 24 de agosto de 2006 se firmó el Memorando de colaboración sobre las condiciones de puesta en funcionamiento de patrullas conjuntas de España y Senegal en la lucha contra la emigración clandestina por vía marítima a través de la aplicación del programa FRONTEX. Este acuerdo establece las bases que permiten el despliegue de medios aéreos y navales de la España en territorio de la República de Senegal y la puesta en funcionamiento de vigilancia aérea marítima conjunta en el marco de la lucha contra la emigración clandestina por vía marítima.

En la práctica, las patrullas conjuntas de vigilancia marítima en la República de Senegal, bajo control y mando de las autoridades del país, permiten la realización de operaciones bajo la coordinación de FRONTEX y han sido, desde entonces, fundamento de la operación Hera a la que se ha aludido anteriormente.

4.1.4. Cabo Verde

Cabo Verde no es un país emisor de inmigración ilegal hacia España. No obstante, por su situación geográfica, es un país estratégico a la hora de controlar posibles puntos de tránsito de embarcaciones de distinta naturaleza que pueden jugar como puntos de referencia o apoyo a otras embarcaciones clandestinas con destino a las Islas Canarias.

Estas nuevas rutas comenzaron a ser usadas para evitar la vigilancia reforzada con motivo del despliegue en la Zona Económico Exclusiva Senegalesa. Así, el pasillo formado entre Dakar y Cabo Verde se ha convertido en un punto de especial atención para evitar posibles aprovisionamientos o apoyos logísticos. Los factores que contribuirían a su utilización son:

- La presión ejercida en la costa africana por los dispositivos de la Agencia Europea FRONTEX que, por consiguiente, puede favorecer que embarcaciones que parten del sur (Gambia, sur de Senegal o Guinea Conakry o Guinea Bissau) se dirijan hacia el oeste, en su trayectoria inicial para eludirlo, siendo punto de recalada el archipiélago de Cabo Verde.

- La menor vigilancia de sus costas da lugar a que sea un punto de abastecimiento clave en el trayecto hacia las Islas Canarias.
- La situación geográfica del citado archipiélago favorece su conversión en punto de «recogida» de inmigrantes previamente transportados desde el continente, en cantidades numéricas menores que no despertan sospechas.

Consecuentemente, la importancia de Cabo Verde en el ámbito de la cooperación y colaboración contra la inmigración ilegal no reside ni en el volumen ni en la tendencia de los flujos migratorios, sino en el papel clave que juega como trampolín para el tráfico de personas y la inmigración irregular entre África y España. Ese interés se concretó en la conclusión, el 20 de marzo de 2007, del Acuerdo Marco de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde. Este acuerdo establece las bases y mecanismos necesarios para facilitar la admisión de trabajadores, el retorno voluntario de personas, la integración de los nacionales de una parte residentes en la otra y la readmisión de personas. Este acuerdo, en vigor desde el 18 de enero de 2008, contempla asimismo políticas de migración y desarrollo, y de cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos.

Asimismo, con el propósito de materializar este acuerdo en materia de inmigración irregular se firmó el Memorando de entendimiento entre el Reino de España y la República de Cabo Verde sobre vigilancia conjunta de espacios marítimos bajo soberanía y jurisdicción de Cabo Verde el 21 de febrero de 2008¹³. Las modalidades de ejecución de este Memorando contemplan el patrullaje y vigilancia con embarcaciones o medios aéreos de forma conjunta por ambas partes o con medios de uno de los Estados con presencia de personal del otro. Además, para aumentar esta cooperación, el Ministerio del Interior español va a donar próximamente dos embarcaciones semirrígidas a Cabo Verde, probablemente a mediados de este año. Igualmente se desplazarán a Cabo Verde efectivos de la Guardia Civil para impartir un curso de manejo y mantenimiento de dichas embarcaciones.

4.1.5. Gambia

Hasta el año 2007, Gambia no era un país caracterizado como país origen de la inmigración hacia Europa. Sin embargo, durante el año 2007, pudo constatarse un incremento de la llegada de ciudadanos procedentes de ese país a las costas españolas a bordo de cayucos, convirtiéndose en un impor-

tante punto de salida de inmigrantes ilegales hacia las Islas Canarias. Además, el enclave físico de su territorio, rodeado por Senegal, excepto en la desembocadura del río Gambia, hace que éste se configure como un país de tránsito de la inmigración irregular que se dirige hacia España a través de Senegal o Mauritania.

Con la voluntad del Gobierno español de establecer con este país el mismo nivel de relaciones que se había alcanzado con Senegal, pudo suscribirse el Acuerdo marco de Cooperación en materia de Inmigración¹⁴ que conjuga la gestión de la lucha contra la inmigración ilegal, la cooperación al desarrollo, la cooperación policial y la facilitación de una migración legal¹⁵.

Este acuerdo permitió la aprobación del Memorando de entendimiento entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República de Gambia sobre formación del personal de la marina en técnicas de vigilancia marítima y en el manejo de las patrulleras donadas por España de 27 de febrero de 2008. Este instrumento ha permitido desarrollar procesos formativos dirigidos al personal necesario para el manejo de dos patrulleras de la Guardia Civil donadas en julio de 2007. Asimismo, se contienen previsiones sobre la realización de labores de patrullaje conjunto entre Gambia y España, bajo control y mando de las autoridades de aquel país.

4.1.6. Guinea Conakry

Las condiciones sociales y económicas existentes en Guinea Conakry, así como sus bajos índices de gobernabilidad, hacen de este país un país emisor de flujos de inmigración irregular. La configuración de estos flujos presenta una enorme diversidad pues no sólo cubre los supuestos de los nacionales guineanos, sino también de nacionales de otros Estados de la subregión e, incluso, personas de origen asiático e indostánico. Estos últimos llegarían hasta Guinea Conakry por vía aérea, procedentes de sus países de origen, tras realizar escalas aéreas en distintos aeropuertos del continente africano. Una vez allí son agrupados en viviendas bajo el control de las redes de tráfico de personas, a la espera de embarcar cuando las circunstancias lo aconsejen.

No obstante, existen evidencias que apuntan a que algunos barcos de mayor cabotaje y cupo que el que presentan los cayucos han embarcado, desde territorio guineano, un mayor número de inmigrantes ilegales. Esta particularidad pone de manifiesto la considerable actividad desarrollada por las mafias de trata y tráfico ilegal de seres humanos que, sirviéndose de barcos vetustos y no aptos para la navegación convencional, comúnmente deno-

minados «barcos chatarra», habrían tratado de alcanzar las Islas Canarias o, incluso, acceder al Mediterráneo.

En tal contexto se inserta la identificación del «Marine I», realizada en enero de 2007, y que dio lugar a una compleja intervención a nivel humanitario para resolver la situación de los 369 inmigrantes que integraban su pasaje o, en similares términos, el caso de otro barco que, respondiendo al nombre de «Happy Day», trasladaba a más de 300 inmigrantes a bordo, en abril del mismo año. Ambos supuestos ponen de manifiesto el riesgo de embarques masivos en costas de Guinea Conakry.

No obstante, antes de que estos riesgos se plasmaran y requirieran una inmediata reacción por parte de las autoridades españolas, las cuestiones migratorias entre España y Guinea tenían como punto de anclaje el Acuerdo Marco de Cooperación Migratoria entre el Reino de España y la República de Guinea¹⁶, firmado el 9 de octubre de 2006. Este Acuerdo, que enmarca las relaciones bilaterales bajo los principios de confianza y responsabilidad compartida, ha permitido el desarrollo de otros instrumentos complementarios y de alcance esencialmente político, como el Memorando de colaboración entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República de Guinea sobre las condiciones de puesta en funcionamiento de patrullas conjuntas en el marco de la lucha contra la emigración clandestina por vía marítima a través de la aplicación del programa FRONTEX, firmado el 25 de febrero de 2008.

El Memorando de febrero de 2008 habilita, de forma análoga a los casos de Mauritania y Senegal, las actividades de patrullaje conjunto en la vigilancia de las aguas guineanas, bajo control y mando de aquel país y que, además, permitiría el desarrollo de actividades de FRONTEX. Todo ello, al objeto de controlar el flujo de embarcaciones sospechosas de realizar actividades ilícitas o de inmigración ilegal hacia las Islas Canarias. Asimismo, se prevé el apoyo de los Estados Miembros de la UE con medios o personal en un Centro de Coordinación Operativo¹⁷.

4.1.7. Guinea Bissau

Guinea-Bissau es un país sumido en una situación extraordinariamente delicada. Situado entre los 10 países más pobres del mundo según Naciones Unidas, padece una enorme inestabilidad política y con una influencia notable del crimen organizado en todas las estructuras sociales, con un protagonismo importante del narcotráfico y del tráfico ilícito de personas.

Su relevancia como país canalizador de inmigración ilegal ha ido ganando terreno conforme se han ido consolidando los mecanismos de vigilancia y control del perímetro marítimo-terrestre en Mauritania y, muy especialmente, Senegal, razón por la que estos flujos han ido, paulatinamente, desplazándose hacia el sur.

En materia de readmisión, el primer Acuerdo firmado entre ambos países data del año 2003. Sin embargo, su aplicación práctica no ha sido satisfactoria, dando lugar a que el pasado 8 de noviembre el Consejo de Ministros aprobara la firma «ad-referéndum» de un segundo Acuerdo marco de Cooperación en materia de Inmigración entre España y la República de Guinea Bissau, así como la aplicación provisional del mismo. La firma efectiva tuvo lugar el 27 de enero de este año 2009. Este acuerdo permite abordar de forma integral el control de los flujos migratorios procedentes de la República de Guinea-Bissau y otros puntos del África subsahariana, constituyendo un instrumento mucho más eficaz que contribuye de manera positiva a la lucha contra el tráfico de personas y otros tráficos ilícitos en Guinea-Bissau.

En su articulado contiene previsiones sobre el combate eficaz contra la inmigración ilegal y facilita la repatriación de aquellos nacionales de cada país que se encuentran irregularmente en el territorio del otro, respetando las obligaciones y garantías de los derechos fundamentales contempladas tanto en la normativa interna, como en los Convenios internacionales. En su anexo, además, se detalla y concreta el procedimiento de repatriación y las garantías para la readmisión de personas.

Con respecto a la prevención y control de fronteras, el 26 de febrero de 2008 se suscribió el Memorando de colaboración entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno de la República de Guinea Bissau sobre las condiciones de puesta en funcionamiento de patrullas conjuntas en el marco de la lucha contra la emigración clandestina por vía marítima a través de la aplicación del programa FRONTEX. El objetivo de este Acuerdo, de naturaleza esencialmente política, no difiere en exceso del firmado con Guinea Conakry, y se dirige al control e interceptación de embarcaciones sospechosas.

Finalmente, las labores de patrullaje conjunto susceptibles de desarrollarse en este marco tendrán lugar bajo control y mando del país africano que, con tal propósito, establece la necesidad de que al menos a un representante de las Fuerzas de Seguridad y/o Defensa de Guinea Bissau forme parte de la tripulación. Las patrulleras tendrán como misión la vigilancia, la búsqueda, la adquisición de información, el control y la interceptación de las embarcaciones sospechosas.

4.2. INICIATIVAS DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE INTERIOR CON LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Con fundamento en la Ley Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo¹⁸, el Ministerio del Interior, a través de la DG RIE, colabora activamente en proyectos para mejorar la prevención del delito, la seguridad ciudadana, las estructuras policiales, la investigación, la formación policial y, en general toda aquella materia relacionada con la seguridad con los países iberoamericanos.

A diferencia de las iniciativas desarrolladas conjuntamente en los países africanos, en el caso de la cooperación con América Latina, la lucha contra la inmigración no vertebró la cooperación bilateral en materia de Interior. Así, sin perjuicio de su relevancia, son numerosos los proyectos de índole esencialmente formativa y que, con carácter general, ponen su acento en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los Ministerios del Interior, la reforma de sus estructuras burocráticas y la mejora de políticas de seguridad.

Desde el punto de vista financiero, estos proyectos son coordinados por la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional con cargo a fondos de distinta naturaleza. Así, en ocasiones, la financiación corre a cargo del presupuesto de la Secretaría de Estado de Seguridad, especialmente en el caso de actividades formativas ejecutadas tanto por la Policía como por la Guardia Civil. No obstante, y cada vez en mayor medida, cubren actividades en materia de fortalecimiento institucional que, al poder computarse como Ayuda Oficial al Desarrollo, son financiadas con cargo a los fondos de la Agencia Española de Cooperación Internacional y para el Desarrollo.

En función de los criterios mencionados, en materia de cooperación policial se han realizado numerosos cursos de formación y proyectos con gran número de países, entre otros, Honduras, Panamá, El Salvador, Haití, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay. Como ejemplo, cabe referirse a los siguientes:

- Proyecto de «Mejora de la Seguridad Ciudadana en Honduras». Esta iniciativa, que abarca el trienio 2006-2009, contempla actividades de capacitación como cursos, asesorías y pasantías relacionadas con la investigación criminal y la formación policial, dotación de material y equipamiento necesario para el fortalecimiento institucional y las unidades dedicadas a la prevención de la delincuencia.
- Proyecto de «Control y reducción de la impunidad en los delitos contra la vida y la integridad física en hombres y mujeres en El Salvador».

Este proyecto tiene por objeto controlar y reducir la impunidad de los delitos violentos contra las personas mediante la mejora de las capacidades técnicas y operativas institucionales y los mecanismos de coordinación interinstitucional en el tratamiento de la información. Asimismo, se han desarrollado asistencias técnicas de apoyo a la Academia Nacional de Seguridad Pública en la definición de un modelo de carrera policial y a la Policía Nacional Civil y Fiscalía General de la República en el tratamiento y análisis de la información criminal, investigación de homicidios y crimen organizado y materia relativa a la policía científica.

- Proyecto de «Fortalecimiento de las capacidades de la Policía Nacional de Haití». Con el propósito de fortalecer las capacidades de la policía nacional haitiana para prevenir el delito y garantizar la seguridad pública se están llevando a cabo una amplia variedad de actividades en el ámbito de la cooperación técnica así como de inversión en rehabilitación e infraestructura de instalaciones policiales, equipamiento policial y administrativo y medios de transporte.

Por otro lado, deben destacarse dos cursos realizados en España a los que asisten alumnos de todos los países iberoamericanos. El primero es el correspondiente al curso de observadores policiales en misiones de paz de Naciones Unidas, con la colaboración del Cuerpo Nacional de Policía. El segundo es el curso de protección de medio ambiente y patrimonio histórico, con la colaboración de la Guardia Civil.

5. CONSIDERACIONES FINALES. EL PAPEL DE LA DG RIE EN LA COORDINACIÓN INTERNACIONAL PARA HACER FRENTE A LA INMIGRACIÓN ILEGAL

La proyección exterior de las políticas de Interior no ha cesado de aumentar en los últimos años. En la actualidad, no resulta exagerado afirmar que la agenda internacional del Jefe del Departamento de Interior tiene una envergadura similar a la que hace 20 años tenía la agenda del responsable del Departamento de Asuntos Exteriores de cualquier país de Europa occidental. Así, la delincuencia transnacional, el tráfico de drogas, el terrorismo, la cooperación policial internacional, la inmigración clandestina y la trata y tráfico de seres humanos, por poner algunos ejemplos, demandan una atención creciente y, consiguientemente, una mayor especialización desde el punto de vista organizativo dado su carácter internacional.

Precisamente con este fin fue creada la DG RIE, a fin de dar respuesta institucional al inminente desafío de dotar de coherencia y continuidad a la política de Interior en su dimensión exterior. Una dimensión exterior que, ya desde el año 2006, empezó a ganar en peso e importancia y dejó de tener un carácter puntual u ocasional, para pasar a tener un carácter estructural en la formulación de respuestas, tanto en el ámbito político como técnico. Este salto cualitativo constituye un ejemplo de solidez institucional absolutamente imprescindible para la colaboración con otros Ministerios del Interior.

Este requerimiento tiene un fundamento organizativo o material, pero no puede desvincularse de los condicionantes geográficos que, en el caso de España, determinan buena parte de su política exterior y que, además, hacen de fenómenos antes ocasionales, como la inmigración, un desafío en la definición de la política exterior del Estado y de las políticas públicas a nivel interno.

En tal contexto, la creación de la DG RIE ha tenido un impacto incontestable en la mejora de los mecanismos de coordinación internacional y, por ende, en los resultados cuantitativos arrojados en la lucha contra la inmigración ilegal. Como muestra, se pueden señalar algunos datos tales como:

- Las llegadas a las Islas Canarias, por medio de embarcaciones, de inmigrantes irregulares, se han reducido en un 26,4% con respecto al año 2007 y un 71% desde el año 2006. Este descenso, en el caso de la Península y Baleares, se sitúa en un 23% y un 43,4% con respecto a los años 2007 y 2006 respectivamente, siendo la cifra relativa a Ceuta y Melilla durante este último año, un 22% menor que la correspondiente a 2007.
- La respuesta a las llegadas clandestinas, en concreto de aquellas personas que intentaron entrar a España, durante el año 2008, por puestos no habilitados como paso fronterizo. A resultas de los operativos de control instalados, se han realizado 12.315 devoluciones, un 22,5 % menos que el año pasado, debiéndose la disminución de este dato a su relación con el número total de inmigrantes irregulares llegados a España en el mismo periodo, que se ha reducido a su vez en un 25,6%.
- En los puestos fronterizos habilitados, generalmente puertos y aeropuertos, en los que se realizan controles por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se han rechazado a 17.317 personas durante el año 2008.
- Finalmente, como última respuesta a la inmigración ilegal, las cifras correspondientes al número de inmigrantes repatriados en virtud de las causas recogidas en la Ley de Extranjería han aumentado en un 12,1% en la comparativa entre los años 2007 y 2008.

A su vez, y en el marco institucional europeo, una vez desmanteladas las fronteras interiores de la UE y consolidadas las fronteras exteriores, el compromiso de las instancias comunitarias, tanto a nivel político como a nivel operativo a través de la Agencia FRONTEX, ha dejado de ser un requerimiento ocasional para convertirse en un imperativo llamado a dotar de coherencia a la política migratoria en el ámbito europeo.

En ese contexto, que trasciende la dimensión puramente nacional o estatal, el futuro de esta España como país «fronterizo y gestor» estará basado principalmente en la prevención y la capacidad de galvanizar la posición de la UE en las relaciones con terceros países que no sólo tienen carácter fronterizo con España, sino que definen los límites de la frontera sur de la UE. Mecanismos de coordinación como el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), la puesta en marcha de EUROSUR, los dispositivos de vigilancia marítima de la frontera oriental y meridional de la Unión Europea están llamados a integrarse en uno sólo.

Todas las medidas descritas tienden, directa o indirectamente, a poner de manifiesto que la lucha contra la inmigración ilegal comienza allí donde ésta se fragua y donde se genera el caldo de cultivo del que se benefician las mafias que se lucran a costa de la trata y tráfico de seres humanos. Una política pragmática y equilibrada no puede sino basarse en la cooperación con los países en los cuales estos procesos toman fuerza, atacando las raíces del fenómeno migratorio en sus distintas dimensiones –incluida la delictiva–, gestionando los flujos migratorios de acuerdo con la legalidad vigente y reconociendo los derechos y garantías que asisten a los inmigrantes por el ordenamiento jurídico nacional y el derecho internacional. Fomentando y estrechando los lazos de cooperación bilateral se identifican intereses comunes y desafíos compartidos para atajar un fenómeno que, si bien en distinta medida, constituye cada vez más una preocupación para Estados y sociedades en el origen, tránsito y destino de los flujos migratorios.

6. BIBLIOGRAFÍA

- (1) ARIAS FERNÁNDEZ, Gil. FRONTEX. La agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los estados miembros de la Unión Europea. *La seguridad multidimensional. V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Fundación CIDOB*. [Fecha de consulta: 3 de diciembre de 2008] Disponible en: http://www.cidob.org/es/content/download/6341/63571/file/16_gil_cast.pdf

- (2) COLLYER, Michael. ¿Hacia una gestión de las migraciones mediterráneas en el año 2008? Desarrollo del discurso y sus prácticas. *ARI Elcano*, nº 54/2008 (4 ag. 2008). Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Demografia+y+Poblacion/ARI54-2008
- (3) FUNDACIÓN CIDOB. Claves para interpretar la política exterior española y las relaciones internacionales en 2007. *Anuario Internacional CIDOB 2008. Fundación CIDOB*. [Fecha de consulta: 25 de noviembre de 2008] Disponible en: <http://www.cidob.org/alt/anuario-internacional-2008/papelaweb.htm>
- (4) LÓPEZ COBO, Montserrat. Un lenguaje común para una política de inmigración y asilo en la Unión Europea. *ARI Elcano*, nº 157/2008 (3 dic. 2008) *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Demografia+y+Poblacion/ARI157-2008.
- (5) MIR, Miriam. La dimensión exterior de las políticas de inmigración en la Unión Europea. *V Seminario Inmigración y Europa. Fundación CIDOB*. [Fecha de consulta: 10 de diciembre de 2008] Disponible en: http://www.cidob.org/es/content/download/8379/85379/file/14_mir_cast.pdf
- (6) PAJARES, Miguel. Inmigración y mercado de trabajo: Informe 2008. Madrid: *Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información, 2008*. Disponible en: http://extranjeros.mtin.es/es/ObservatorioPermanente-Integracion/Publicaciones/Inmigracion_y_Mercado_de_trabajo_Informe_2008.html
- (7) SANDELL, Richard; SORROZA, Alicia; OLIVIÉ, Iliana. Inmigración: ¿un desafío de oportunidades? *DT Elcano*. nº 19/2007 (22 de mayo de 2007). *Real Instituto Elcano*. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/Demografia+y+Poblacion/DT+19-2007.
- (8) ZAPATA-BARRERO, Ricard; GONZÁLEZ, Elisabet; SÁNCHEZ MONTIJAÑO, Elena. El discurso político en torno a la inmigración en España y en la Unión Europea. *Ministerio de Trabajo e Inmigración*. Madrid: *Ministerio de Trabajo e Inmigración, Subdirección General de Información, 2008*. Disponible en: http://extranjeros.mtas.es/es/ObservatorioPermanenteIntegracion/Publicaciones/El_discurso_politico_en_torno_a_la_inmigracion_en_España_y_en_la_UE.html
- (9) Acuerdo relativo a la circulación de personas en tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente. BOE núm. 100, publicado el día de 25 de abril de 1992, y BOE núm. 130, publicado el día 30 de mayo de 1992.
- (10) 15555 APLICACIÓN provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003. BOE núm. 185, de 4 de agosto de 2003.

- (11) Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Modificada por el artículo 65 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- (12) ORDEN de 22 de febrero de 1999, sobre normas de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros. BOE núm. 47, de 24 de febrero de 1999.
- (13) Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo Europeo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea.
- (14) Plan África 2006-2008. Disponible en: <http://www.maec.es/es/Home/Paginas/planafrica.aspx>
- (15) 15846 Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. BOE núm. 218, de 12 de septiembre de 2006.
- (16) 17743 Orden PRE/3108/2006, de 10 de octubre, por la que se da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se dispone la creación de la autoridad de coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración ilegal en Canarias y se establecen normas para su actuación. BOE núm. 243, de 11 de octubre de 2006.
- (17) Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre organización y funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España. BOE núm. 280, de 23 de noviembre de 2006.
- (18) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de los días 15 y 16 de diciembre de 2005 relativas al «Enfoque global de la emigración: medidas prioritarias centradas en África y en el Mediterráneo», publicadas en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2006.
- (19) 22782 Aplicación provisional del Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho «ad-referéndum» en Banjul el 9 de octubre de 2006. BOE núm. 310, de 28 de diciembre de 2006.
- (20) 1886 Aplicación provisional del Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, hecho «ad referéndum» en Conakry el 9 de octubre de 2006. BOE núm. 26, de 30 de enero de 2007.
- (21) Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras.
- (22) Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de septiembre de 2007, sobre las prioridades políticas en la lucha contra la inmigración clandestina de los nacionales de terceros países (2006/2250(INI)).
- (23) Comunicación de la Comisión Europea, de 05 de diciembre de 2007, titulada «Una política común de inmigración». (COM (2007) 780 final).

- (24) Comunicación de la Comisión Europea, de 13 de febrero de 2008, titulada «Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX» (COM(2008)0067).
- (25) Comunicación de la Comisión Europea, de 13 de febrero de 2008, titulada «Examen de la creación de un sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR)» (COM(2008)0068).
- (26) Comunicación de la Comisión Europea, de 13 de febrero de 2008, titulada «Preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras en la Unión Europea» (COM(2008)0069).
- (27) 2590 Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho «ad referéndum» en Madrid el 20 de marzo de 2007. BOE núm. 39, de 14 de febrero de 2008.
- (28) Orden PRE/2523/2998, de 4 de septiembre, por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras. BOE núm. 215, de 5 de septiembre de 2008.
- (29) Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de diciembre de 2008, sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX y el sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR) (2008/2157(INI)).

Referencias

- ¹ Según datos del Observatorio Permanente de Inmigración a fecha 30 de septiembre de 2008.
- ² BOE núm 218, de 12 de septiembre de 2006.
- ³ Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre organización y funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España. BOE núm. 280, de 23 de noviembre.
- ⁴ Reglamento (CE) N° 2007/2004 del Consejo de la Unión Europea de 26 de octubre de 2004. En el año 2007 este Reglamento fue modificado por el del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de Julio de 2007 reconociéndose como uno de los componentes del concepto de «gestión integrada de fronteras».
- ⁵ Son fronteras exteriores las fronteras marítimas y terrestres y los aeropuertos y puertos marítimos de los Estados miembros a los que se aplican las disposiciones del Derecho comunitario relativas al cruce de personas por las fronteras exteriores. (Art. 2 del Reglamento (CE) núm. 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras – Código de fronteras Schengen).
- ⁶ Informe sobre la evaluación y el desarrollo futuro de la Agencia FRONTEX y el sistema europeo de vigilancia de fronteras (EUROSUR) (2008/2157(INI)).

- ⁷ Reglamento (CE) n° 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo por lo que respecta a este mecanismo y regula las funciones y competencias de los agentes invitados.
- ⁸ Véase apartados 2.4. y 2.5.
- ⁹ Orden PRE/2523/2008, de 4 de septiembre, por la que se crean los Centros de la Guardia Civil para la vigilancia marítima de costas y fronteras.
- ¹⁰ Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Modificada en el artículo 65 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- ¹¹ BOE núm. 100, publicado el día de 25 de abril de 1992 y BOE núm. 130, publicado el día 30 de mayo de 1992.
- ¹² BOE núm 185, de 4 de agosto de 2003.
15555 Aplicación provisional del Acuerdo entre el Reino de España y la República Islámica de Mauritania en materia de inmigración, hecho en Madrid el 1 de julio de 2003.
- ¹³ Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Cabo Verde, hecho «ad referendum» en Madrid el 20 de marzo de 2007. BOE núm 39, de 14 de febrero de 2008.
- ¹⁴ BOE número 310, de 28 de diciembre de 2006.
22782 Aplicación provisional del Acuerdo Marco de cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Gambia, hecho «ad-referéndum» en Banjul el 9 de octubre de 2006.
- ¹⁵ El artículo número 12 del Acuerdo Marco de Cooperación establece la creación de un Comité bilateral integrado por representantes de las Partes contratantes, que se reunirá, al menos, una vez al año. Por este motivo se celebró en Madrid durante los días 2 y 3 de diciembre de 2008 la primera reunión bilateral del comité hispano-gambiano.
- ¹⁶ BOE núm. 26, de 30 de enero de 2007.
1886 Aplicación provisional del Acuerdo de Cooperación en materia de inmigración entre el Reino de España y la República de Guinea, hecho «ad referendum» en Conakry el 9 de octubre de 2006.
Es los denominados de nueva generación, incluye otros aspectos de la inmigración además de la readmisión firmado ad referendum el día 9 de octubre de 2006.
- ¹⁷ Guinea podrá establecer un Centro de Coordinación de Operaciones, que estará en contacto con el Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC).
- ¹⁸ Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Modificada en el artículo 65 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

VÍCTIMAS DEL TERRORISMO Y DERECHOS HUMANOS

JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ URIBES

Director General de Apoyo a Víctimas del Terrorismo

1. LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO SON VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS. 2. EL APOYO A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO. 2.1. La importancia de los hechos. 2.2. La importancia de las palabras.

RESUMEN

El presente trabajo parte de una toma de posición explícita: las víctimas del terrorismo son víctimas de violaciones de derechos humanos. La tesis, ni es pacífica, ni obvia, ni irrelevante. Bien al contrario, es relativamente novedosa y supone, de un lado, completar el discurso de los derechos humanos en relación con el terrorismo y, aquí, con sus consecuencias y, de otro, cambiar en buena medida el paradigma tradicional de partida: no solo los Estados violan derechos humanos, sino que también pueden hacerlo *particulares* (vg. bandas terroristas o grupos armados). A partir de esta tesis, se desarrollan una serie de consideraciones de índole teórico y práctico: desde las implicaciones normativas de una toma de posición de esa naturaleza, hasta, sobre todo, las acciones concretas a favor de las víctimas construidas en España en clave de derechos, particularmente en los últimos años, de una solidaridad vertebrada mediante genuinas obligaciones jurídicas que van más allá del deber moral básico en el que se fundamentan y que incluyen, no solo medidas de apoyo concreto, sino también la necesidad de un discurso deslegitimador de la violencia a la vez que legitimador del Derecho, la democracia y las víctimas.

ABSTRACT

This paper is based on an explicit statement of position: victims of terrorism are victims of a human rights violation. This argument is neither agreed, obvious nor irrelevant. On the contrary, it is a quite new thesis and implies, on the one hand, giving a thorough interpretation to the relation human rights / terrorism and its conse-

quences, and, on the other hand, changing substantially the traditional starting paradigm: not only countries, but also individuals can violate human rights (e.g. terrorist or armed groups). From this point of view, a set of both theoretical and practical considerations are developed, ranging from the normative implications deriving from such a statement of position to (and more importantly) concrete actions for the victims in the form of rights recognition (adopted in Spain, particularly during the past few years), as well in the form of a kind of solidarity made of legal obligations which go beyond the classic moral duty and include not only concrete support measures, but also the need for a philosophy which refuses violence and recognises rule of law, democracy and victims.

Palabras clave: Derechos humanos, Solidaridad, Protección integral de las víctimas del terrorismo, Justicia, Constitucionalismo democrático, Reconocimiento.

Key words: Human Rights, Solidarity, full Protection of Victims of Terrorism, Justice, Democratic Constitutionalism, Recognition.

* * *

1. LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO SON VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS

El presente trabajo pretende justificar una *toma de posición*, que no es una *toma de posesión* por utilizar la dicotomía *bobbiana* (y no lo es porque en estos ámbitos no puede serlo desde un mínimo rigor científico) que puede resumirse en la siguiente tesis: las víctimas del terrorismo son víctimas de violaciones de derechos humanos. Para cualquier estudioso del tema, desde la filosofía jurídica, la teoría de los derechos o el derecho internacional, es sabido que no es una afirmación ni evidente, ni pacífica, ni irrelevante, en todos los órdenes. Quizá, el menos discutible, lo que no suele ser habitual, sea el relativo a su justificación racional e incluso a su fundamento moral toda vez que los bienes dañados por la acción terrorista son, hoy, genuinos derechos humanos: vida, libertad, seguridad, integridad física y, en cierto sentido, propiedad...Es, por tanto, una afirmación hecha desde la razón y no desde la simple voluntad o el sentimiento, aunque la razón cuando es práctica no puede ser pura y la voluntad es decisiva en el ámbito de las ciencias sociales y particularmente en el del Derecho.

El inconveniente mayor de nuestra tesis es sin duda otro y está vinculado con el paradigma político y jurídico desde el que se construye la idea de los derechos humanos en occidente y en el *tránsito a la modernidad*, por utilizar

la expresión de Peces-Barba, es decir, en sus orígenes. Tiene que ver, si se quiere, no tanto con el fundamento sino con el concepto, o mejor, con la concepción que de los derechos humanos defendamos. Porque, en efecto, éstos nacen en Europa, primero como ideal moral y político y después como instrumento jurídico, para limitar la acción del Estado y *sólo la acción del Estado*; para proteger al individuo frente al Estado y *sólo frente al Estado*. Seguir sosteniendo esto hoy, a comienzos del siglo XXI, es un sin sentido o un prejuicio ideológico que responde a lo que Elías Díaz acertadamente ha denominado el *síndrome de la maldad estatal*. Es decir: es un sin sentido porque es evidente que los potenciales enemigos de los derechos humanos no son sólo los Estados; bien al contrario, cuando éstos son democráticos y garantistas, cuando gozan de legitimidad de origen y de legitimidad de ejercicio, suelen ser sus mejores aliados; en estos cuatro siglos de evolución de los derechos, desde los orígenes de la modernidad, los Estados han ido interiorizando progresivamente (modelo inglés) o fruto de revoluciones violentas (modelo americano y continental europeo) los derechos humanos, con mayor o menor alcance según los casos; la cultura individualista de la dignidad humana, el racionalismo, la secularización, el liberalismo, el socialismo y la democracia, entre otros factores, han ido dejando una huella indeleble que sirve en unos casos de dique de contención frente a la arbitrariedad y el abuso de poder y en otros de estímulos normativos hacia la igualdad y la solidaridad.

Y es un prejuicio ideológico porque muchas veces esconde una pretensión interesada apoyada en la falaz, cuando se presenta en términos simplistas y absolutos, *bondad de la sociedad*. En la descripción del hombre natural como un ser profundamente egoísta y dañino para sus semejantes que formulara Hobbes, o en la denuncia *rousseauuniana* contra la civilización no corregida por el contrato social, en la *parábola del banquete* de Malthus o en el darwinismo social asumido, con entusiasmo o como un hecho inevitable, por el liberalismo económico, se esconden modelos de sociedad profundamente indeseables que necesitan, precisamente, del Derecho y del Estado democrático para que dejen de serlo. Puede decirse si se prefiere de una forma más prudente: ni la sociedad civil, entendida ésta en un sentido amplio (grupos sociales, mercado, etc) es tan bondadosa, ni los Estados, en concreto los Estados democráticos y de Derecho, son tan malvados.

Soy consciente, con todo, de que la mayoría de los Estados de los que componen eso que denominamos la Comunidad Internacional siguen siendo un auténtico peligro para los derechos más básicos de los personas y no sólo en el Tercer Mundo: la vigencia de la pena de muerte en muchos países de-

sarrollados, la práctica de la tortura como instrumento para averiguar la verdad o como contenido de la pena, por no hablar de los trastornos climáticos, las guerras o, ya en los que llamamos eufemísticamente *países en desarrollo*, las hambrunas, son ejemplos que no nos permiten *lanzar las campañas al vuelo* sobre el estado de los derechos en el mundo (60 años después de la Declaración Universal) y sobre la responsabilidad de los Estados, particularmente de los más poderosos. La *lucha por los derechos* que proclamó Ihering en el siglo XIX sigue siendo necesaria aunque hayamos avanzado desde entonces, particularmente en nuestro entorno geopolítico. Hay que favorecer la democracia y las garantías del Estado de Derecho allí donde no existen, y profundizar en ellas donde ya las tenemos. Sólo así universalizaremos de forma efectiva los derechos humanos y aseguraremos una paz mundial duradera y justa.

Sin embargo, precisamente el fenómeno que nos ocupa, el terrorismo, sobre todo en su versión internacional, y su pretensión de permanencia, nos debe hacer reconsiderar, al menos parcialmente, nuestra comprensión de los derechos humanos. En un primer momento se hizo acertadamente, a pesar de algunas *praxis* posteriores vergonzosas como Guantánamo y otras *cárceles secretas* o la misma guerra de Irak, limitando la lucha antiterrorista por los principios normativos del garantismo que es una barrera infranqueable para el Estado. Era el primer paso imprescindible que no debemos nunca retroceder. Pero tuvieron que ocurrir los terribles atentados contra las Torres gemelas en Nueva York o contra el Pentágono en Washington, en septiembre de 2001, para que empezáramos a dar, en el ámbito universal y no sin contradicciones, el otro paso, complementario del primero, que se centra en las víctimas y que suponía comenzar a verlas como sujetos específicos de derechos en lo que sería una nueva concreción de lo que Norberto Bobbio llamó *proceso de especificación de los derechos humanos*. Para ello ha sido fundamental romper con algunas ideas preconcebidas, a saber:

- a) No sólo los Estados pueden dañar los derechos básicos de las personas. La tesis tradicional que los ha visto como los únicos agentes potenciales contra los derechos es una tesis histórica, que tiene una explicación basada en el origen de los derechos y en su enemigo natural en el marco de las doctrinas contractualistas: el naciente Estado Absoluto. La cesión de parte de nuestra libertad natural al Estado para que éste garantizara nuestra seguridad y después una distribución igualitaria o cuando menos solidaria de los bienes y recursos, exigía vigilar al vigilante y ponerle límites, y los derechos humanos son el mejor instrumento para hacerlo. Hoy es evidente que también los particulares pueden dañar nuestra libertad, violentar nuestros dere-

chos, y el terrorismo es un claro ejemplo, particularmente peligroso, en este sentido. Son particulares que actúan contra los Estados infringiendo daño a sus ciudadanos, en su vida, en su libertad o en sus propiedades, al tiempo que afectan al valor previo, sustento de los derechos: la seguridad.

- b) Que no tenga sentido hablar de «terrorismo de Estado» y sí de violaciones de derechos humanos por parte de los Estados no significa que el terrorismo en sentido propio no sea una forma de violar derechos humanos. No hay una implicación lógica entre una y otra afirmación.
- c) *A fortiori*, el apoyo a las víctimas del terrorismo no se basa en la caridad voluntaria sino en la solidaridad, en la existencia de genuinas obligaciones jurídicas por parte de los Estados; y esto es así precisamente porque las víctimas son sujetos de derechos y no el mal inevitable y colateral de la acción terrorista privada que sólo puede ser reparada a través de la justicia contra los victimarios y la caridad graciosa de la sociedad. Esto justifica, por ejemplo, que el Estado, como construcción jurídica y política de la sociedad, asuma *obligatoria* aunque subsidiariamente (cuando el condenado por terrorismo es insolvente) la responsabilidad civil derivada del delito.
- d) No solo las violaciones de derechos humanos practicadas por los Estados merecen las notas de imprescriptibilidad o los enjuiciamientos en tribunales de derechos humanos por crímenes contra la humanidad. También las acciones terroristas, cuando el fenómeno terrorista tiene vocación de permanencia y cuando aquéllas son particularmente graves, debieran participar de esas notas, lo que nos debería llevar a remover todos los obstáculos políticos y jurídicos (sobre todo en el ámbito del Derecho Internacional) para que pudiera avanzarse en la consideración de estos delitos como delitos contra la humanidad. No parece descabellado pensar que *debilitada* la concepción tradicional de la guerra (aunque no la intensidad de su violencia), el terrorismo internacional se presente como una de las formas de violencia principal de nuestro tiempo, particularmente peligrosa; no sólo por su carácter muchas veces indiscriminado, sino por su, en buena medida, imprevisibilidad espacial afectando, como he anticipado, al valor primario de toda sociedad o grupo humano mínimamente organizado: la seguridad (jurídica). Hoy *el terror del terrorismo*, valga la expresión, es uno de los enemigos principales de la seguridad como condición necesaria (aunque insuficiente) de cualquier organización social mínimamente ordenada.

- e) Cuando el terrorismo interno convive con el terrorismo internacional, como sucede en el presente en concreto en nuestro país, las acciones violentas del primero deben correr la misma suerte que las del segundo. El terrorismo interno, en democracia, no es sólo un anacronismo, ni un delito particularmente violento más, sino que su violencia, además del daño en las víctimas, provoca un menoscabo particular de la seguridad constitucional (por el terror generalizado que instala en la sociedad y por ir contra las bases de la convivencia en paz que garantiza el Derecho democrático) que nos ofrece más argumentos para trabajar sin distinción en las líneas apuntadas: imprescriptibilidad y crímenes contra la humanidad de los delitos terroristas más graves. Dicho de otro modo: si el terrorismo global amenaza al conjunto de la civilización, el terrorismo interno lo hace a nuestro modelo particular de convivencia, democrático, garantista y social, de modo que, a los efectos que nos ocupan, ambos terrorismos se sitúan en la primera línea de los riesgos que nos acechan y merecen una respuesta equivalente.

Por todo esto, la Resolución de diciembre de 2005, de la Asamblea General de la ONU, sobre *Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo*, no olvida «(reafirmar) que los actos, métodos y prácticas terroristas, en todas sus formas y manifestaciones, son actividades orientadas hacia la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenazan la integridad territorial y la seguridad de los Estados y desestabilizan a los gobiernos legítimamente constituidos, y que la comunidad internacional debe tomar las medidas necesarias para intensificar su cooperación a fin de prevenir y combatir el terrorismo».

Implicaciones concretas de esta perspectiva son, en el plano universal, la propuesta, con el liderazgo de España, de fondo complementario de solidaridad con las víctimas, la necesidad de su máxima visibilidad como testimonio de vida deslegitimador del terrorismo (I Simposio sobre Víctimas del Terrorismo de la ONU, septiembre de 2008), o, en nuestro ámbito interno, la aprobación del Plan de Derechos Humanos por el Gobierno de España (diciembre de 2008 –en el 60 aniversario de la Declaración Universal–) que incluye a las víctimas del terrorismo, o el capítulo que el relator de Derechos Humanos de Naciones Unidas les dedica en su informe sobre la situación de los derechos en España.

2. EL APOYO A LAS VÍCTIMAS DEL TERRORISMO

2.1. LA IMPORTANCIA DE LOS HECHOS

Parece razonable pensar que si venimos sosteniendo que las víctimas del terrorismo son víctimas de violaciones de derechos humanos, el apoyo que merezcan será también en última instancia una cuestión de derechos humanos. Es la relación entre valores, normas y reglas, y derechos y deberes. La acción del Estado, productor directo del Derecho, y de la sociedad con su mediación o participación indirecta, en todo caso a favor de las víctimas, debe construirse así a través de genuinas obligaciones jurídicas cuya traducción final sean políticas prácticas solidarias tangibles y efectivas, lo que aquí denominaremos *hechos-normativos* y *hechos-hechos*. Esto es sencillamente lo que quiero decir cuando hablo de la importancia de los hechos. Naturalmente, veremos cómo en una cuestión como el terrorismo que no es sólo fuerza bruta que causa daño, sino que tiene una vocación «política» totalitaria fruto del fanatismo, identitario y/o religioso, de seres humanos deshumanizados, la importancia de las palabras, de su uso deslegitimador de la violencia y legitimador de las víctimas, las reglas del juego de la convivencia y los valores del constitucionalismo democrático, es igualmente fundamental y con seguridad debe impregnar toda la acción, normativa y fáctica, a favor de las víctimas, no sólo desde el Estado sino también desde la sociedad civil.

Entre los que podemos llamar *hechos-normativos*, cabe destacar los primeros decretos-leyes sobre pensiones extraordinarias por terrorismo de finales de los 80 y de principios de los 90 del siglo pasado, las normas que desde 2004 han ido ampliando el apoyo cuantitativo y cualitativo a las víctimas del terrorismo (de contingentes en operaciones de paz o de seguridad en el extranjero, de parejas de hecho, de extranjeros, de Policías y Guardias civiles, etc), pasando por las dos grandes leyes que vertebran nuestro sistema de ayudas y de reconocimiento: la de 1996 y de 1999, la Ley 13/96, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y la Ley 32/99, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, respectivamente.

Este conjunto de normas han ido configurando progresivamente un sistema de apoyo a las víctimas del terrorismo en España que, no sin ciertos desequilibrios, lagunas o incoherencias que habrá que solventar con la comprometida ley integral en la presente legislatura, nos sitúan en la vanguardia mundial en la materia. Pero junto a las normas, los *hechos normativos*, están (deben estar siempre) las acciones, los *hechos-hechos* que hagan realidad la letra de la norma y que respondan, en todo caso, a los siguientes principios:

1. Política de protección integral de la víctima y de su entorno afectivo más próximo.
2. Apoyo institucional, asistencial y material.
3. Cercanía y continuidad en el tiempo.
4. Igualdad de trato y no discriminación.
5. Cooperación y colaboración con los colectivos representativos de víctimas y de estos entre sí.
6. Mejoramiento de los mecanismos de información, de comunicación y de visibilidad.
7. Protección del honor y de la memoria de las víctimas.
8. Justicia efectiva hacia los victimarios.

2.2. LA IMPORTANCIA DE LAS PALABRAS

A) Deslegitimación de la violencia

Se trata aquí de subrayar el valor del relato, en las normas y en el discurso público-político, a favor de las víctimas y contra el terrorismo como contenido de la justicia que a las primeras se les debe (memoria colectiva y no sólo individual, y verdad).

Pero también es un instrumento para combatir el terrorismo: las razones de la democracia y de los derechos humanos son vistas aquí como un antídoto más eficaz, sobre todo a medio y largo plazo, contra el uso de la violencia, que cualquier otro argumento, en particular si es de tipo esencialista (vg. la nación, la patria y su indisolubilidad, la civilización, etc). Forma parte en este sentido, operando de otra forma, de los medios legítimos (y yo diría obligados) de los Estados en la lucha antiterrorista: junto a la acción policial y judicial, la inteligencia y la cooperación internacional, ahora aquí, el correcto uso de las palabras y de las razones. Es el combate, también, en el mundo de las ideas. «Vencer» en este territorio necesariamente implica convencer como vacuna contra toda tentación de regeneración del fenómeno terrorista que, no debemos olvidarlo, pretende fines políticos aunque éstos sean indeseables para la mayoría. El terrorismo, frente a otros modos de violencia organizada, frente a otros delitos especialmente violentos, se presenta como un proyecto político que busca instaurarse por la fuerza. Desactivar mediante razones, y aquí es central la defensa de los derechos humanos y su vinculación con las víctimas, la nefasta filosofía del *fin justifica los medios*, denunciada por Kant en los albores del Siglo XIX, es *tan importante* como la represión policial y la

aplicación de las normas penales por los jueces. Es la pedagogía de la libertad y del valor absoluto de la dignidad humana, que nunca deben ser sacrificadas en aras a un fin que se convierte en particularmente perverso porque se hace utilizando la muerte, la extorsión, la coacción o el chantaje, es decir, la violencia en sus distintas manifestaciones.

Desde este punto de vista, partimos de un presupuesto con tres condiciones que están íntimamente relacionadas y exigidas por igual, a saber:

El presupuesto: el valor de la palabra frente a la ley del más fuerte

El valor de la palabra, que por cierto es el lema que con mucho sentido utiliza la Fundación Fernando Buesa en recuerdo del dirigente socialista vasco asesinado por ETA, se entiende aquí como un presupuesto normativo básico para la convivencia en paz y en libertad, además de un instrumento metodológico para la comunicación y un derecho fundamental en el espacio público: la libertad de expresión, en sentido amplio.

Las condiciones:

1. *El respeto a todas las ideas siempre que no se defiendan mediante la violencia.*

Recuerda Norberto Bobbio en «Verdad y libertad», uno de sus escritos recopilados en su obra *Elogio de la templanza*¹, que uno de los argumentos más «viejos y cómodos» de los intolerantes es que «no se puede ser tolerante sin ser escéptico». De acuerdo con el maestro italiano, afirmar, como aquí se hace, el respeto a todas las ideas siempre que no se defiendan mediante la violencia no significa ni que aquellas no puedan ser calificadas de indeseables, de irrespetuosas o de, sencillamente, descabelladas por irracionales, ni que, en consecuencia, el que respeta tenga que ser necesariamente un escéptico moral o, todavía más, un nihilista. Es verdad que hay que partir de un presupuesto epistemológico que presume en el otro la posibilidad potencial de tener razón, en la mejor filosofía *machadiana* de la alteridad, lo que significa sobre todo reconocerle como ser humano, como persona capaz de pensar por sí misma. «El ojo es ojo porque te ve, y no porque tú lo ves», escribía el poeta sevillano. Ésto excluye sin duda el dogmatismo, el fanatismo y el prejuicio pero no exige ni el escepticismo ni el nihilismo aunque sí, reconozcámoslo, un cierto relativismo, yo diría incluso sano y conveniente en nuestras sociedades cada vez más complejas, plurales o incluso multiculturales.

En el fondo, late en este planteamiento, el clásico dilema en torno a los límites de la tolerancia, de la tolerancia como virtud ciudadana, o de sus po-

sibilidades en una sociedad con derechos. El maestro de Turín, Norberto Bobbio, lo resolvió básicamente bien, señalando el límite de la tolerancia precisamente en la intolerancia. Todo es tolerable menos la intolerancia, es decir, menos la violencia, o mejor, la pretensión de imponer por la fuerza nuestras convicciones o nuestra visión del mundo. Javier de Lucas, a mi juicio con buen criterio, dio hace unos años una vuelta de tuerca más al dilema y extrajo una implicación que al menos teóricamente tiene una fuerza argumentativa irreprochable. La tesis, resumiéndola mucho, vendría a decir que en sociedades democráticas, igualitarias y con derechos el espacio que queda para la tolerancia es muy reducido y probablemente más que de tolerancia habría que hablar entonces de templanza (una suerte de moderación compleja) en el sentido que la utiliza Bobbio y en todo caso entendida como virtud individual y no como valor normativo vinculante. Porque entre lo intolerable y los derechos no cabría ya lo tolerable. Si algo está prohibido, no debe ser tolerado; y si está permitido, forma parte del libre ejercicio de la libertad, de nuestros derechos, y tampoco cabe aquí la intromisión *tolerante* de los terceros particularmente, aunque no sólo, del Estado.

En resumen:

1. No podemos tolerar la intolerancia, es decir, la violencia.
2. Debemos respetar como ámbito sagrado de la libertad aquellas expresiones de ésta que no estén prohibidas (por ejemplo, porque no dañen a terceros o porque sean sin más expresión del libre desarrollo de la personalidad o de la libertad ideológica).

El terrorismo es intolerable e intolerante. Está castigado por el Código penal al igual que su apología o la humillación a las víctimas y debe ser, por tanto, perseguido. La voluntad de secesión o de independencia como ideología forma parte por el contrario de lo permitido en un Estado como el español que consagra entre sus valores superiores el pluralismo político. Sólo debe ser combatida con argumentos de racionalidad democrática y de legalidad, formal y procedimental, nacional e internacional. Y esto nos conduce a la segunda de las condiciones, a saber:

2. *El respeto a todas las ideas siempre que se respeten las vías, reglas y requisitos previamente establecidos para llevarlas a cabo.*

Se trata de una condición básica para la convivencia en paz y en libertad y para saber a qué atenernos. Es el respeto escrupuloso a las reglas del juego y la imposibilidad de cambiarlas al margen de los procedimientos (pre) establecidos. Es, en el fondo y volviendo al principio, el primer límite (necesario

aunque insuficiente) para evitar la violencia, la *guerra de todos contra todos* en la manida expresión *hobbesiana* o la previsible ley de la selva que es la ley del más fuerte, el darwinismo social, la extinción del más débil o vulnerable. En suma, es el respeto al Derecho por el que lucharon los republicanos de todo tiempo. La ley como garantía de los más débiles frente a la arbitrariedad y el abuso de autoridad. Es, por último, una expresión del principio de igualdad muy reforzado éticamente con el apoyo especial a las minorías por encima incluso de su real representatividad. Es una regla que sólo cabe aplicarse al modo de todo o nada, que no admite excepciones ni matices porque sólo con ella podemos tener la certeza elemental que nos permite ser libres.

3. *El respeto a todas las ideas siempre que, además, no se persiga un modelo de convivencia imposible o totalitario y, por tanto, al final, necesariamente violento.*

Esta condición, sin duda, exige una mayor precisión en su definición, en su acotamiento para no cercenar abusivamente la libertad ideológica y el pluralismo político. Lo que pretende es asegurar que, aunque no se utilice la violencia como medio para imponerse ni se acuda a atajos ilegales, el proyecto político de convivencia que se plantee asegure un grado de libertad y de igualdad, de igual ciudadanía, al menos equivalente al que garantiza el modelo a sustituir. Y aquí radica la dificultad en la viabilidad de los proyectos políticos alternativos, reales o imaginarios, que puedan plantearse sobre todo si se sostienen sobre argumentos nacionales, identitarios o religiosos. Primero porque estas ofertas no son nuevas y fueron «vencidas», incorporando muchas de sus exigencias, por la mayor racionalidad de la Ilustración que hoy se concreta en un constitucionalismo democrático con vocación de universalidad. Dicho de otro modo: el modelo vigente, constitucional y democrático, se ha apropiado de los grandes valores de racionalidad, corregida progresivamente por la acción de minorías, de críticos y de nuevos movimientos sociales, de modo que alternativas de sustitución excluyentes o totalizadores, no parecen convincentes ni viables sin riesgo para muchas de nuestras grandes conquistas normativas.

B) Legitimación del Derecho, la democracia y las víctimas

El valor del constitucionalismo democrático

Hace años escribí un libro² dedicado al constitucionalismo democrático en el que subrayaba críticamente algunas de sus carencias (una sobre todo, en relación con los extranjeros pobres, con los inmigrantes) pero sobre todo denunciaba la tentación, académica y política, de manosearlo en exceso, de apropiarse de sus valores (cuando por definición es imposible –incluso me

atrevería a decir que el constitucionalismo democrático es, debe ser, la gran bandera de los más débiles y de las minorías—), de eso que Luis Prieto llamó la *beatería constitucional* (en los dos sentidos) y, lo que es peor, la pretensión de infalibilidad que algunos (¿defensores?) le conceden. Hablé por ello del formalismo ético en el que puede incurrir el neoconstitucionalismo, de principios o democrático, en esa suerte desgraciada de vocación de infalibilidad. Ya lo había advertido de forma más brillante Arturo Carlo Jermolo, cuando decía aquello de «que la vida moral no puede reducirse a fórmulas, por más que sean las más seguras y omnicomprensivas».

Pero dicho esto, y si se conoce un poco la historia, la *real* y la de las ideas, no es difícil concluir que el modelo constitucional representa el estadio más avanzado en la evolución de nuestros modelos de convivencia, lo cual no quiere decir que sea perfecto, ni que, allí donde existe, se aplique en todas sus posibilidades, en las mejores, que son aquellas que maximizan las opciones de libertad para todos, de libertad igualitaria. Todavía resta la respuesta coherente que el modelo tendrá que dar, tarde o temprano, a la integración efectiva e igualitaria de los inmigrantes, como antes se hizo con el no propietario o con la mujer. En otro nivel, de mayor reconocimiento pero todavía no colmado, se encuentran las víctimas, de delitos particularmente violentos en general, y del terrorismo en particular.

En todo caso, el constitucionalismo representa el modelo de convivencia en el que caben todos, incluso los que no lo aceptan siempre que no usen la violencia; incluso si la usan, las garantías de los derechos humanos y del respeto a su dignidad, señas de identidad de este modelo desde Rousseau y Kant y sus *sueños de paz perpetua*, les protegen y les amparan. Mal lo tienen los modelos alternativos si pretenden superar o sustituir, otra cosa es completar y mejorar, un paradigma político y jurídico que se asienta sobre tres pilares tan poderosos como el respeto a los derechos humanos, la democracia como regla y el Derecho como único instrumento. Es la síntesis de siglos de aportaciones, filosóficas, políticas y culturales, que han ido sometiéndose al debate público, a la argumentación racional y a la crítica más severa.

El reconocimiento y el respeto a las víctimas

El respeto hacia las víctimas del terrorismo supone, en primer lugar, la exclusión de su uso partidista, de cualquier aprovechamiento interesado de su dolor, así como de cualquier tentación de remover o azuzar sus sentimientos promoviendo la venganza o la desconfianza hacia las instituciones democráticas.

En segundo lugar, respetar a las víctimas, significa alejarlas de estereotipos uniformadores, obviando su individualidad, su mayoría de edad y, en suma, su condición de auténticos ciudadanos, libres y responsables. Es verdad que el daño psicológico o el estrés postraumático que las víctimas o sus familias pueden padecer las coloca en una especial situación de vulnerabilidad pero ello no las convierte ni en menores de edad ni en seres manipulables.

Por último, el reconocimiento se proyecta en dos dimensiones. Una subjetiva, vinculada al testimonio de vida de cada víctima, *per se*, sea conocida o desconocida, para evitar una *segunda victimización* vinculada a un cierto sentido de culpa o a un ostracismo social inaceptable. La objetiva se refiere al reconocimiento de las víctimas no sólo como seres humanos concretos objeto de una violencia irracional, sino como símbolo de nuestros valores de convivencia (más allá de la ideología o de la visión del mundo que cada víctima tenga) atacados por un *enemigo sustancial*. Cuando la víctima representa, por su condición pública, algunos de estos valores, su reconocimiento es evidente en el sentido señalado, pero también cuando la víctima es un simple ciudadano, sin pretenderlo, se erige como símbolo con rostro humano de nuestro modo libre de vida que los terroristas pretenden destruir. Porque no olvidemos que los terroristas son sólo delincuentes en relación con los medios, violentos, que practican (delincuentes particularmente peligrosos) pero que se convierten en otra cosa, cualitativamente más grave, por los fines que persiguen, de naturaleza política, eso sí, totalitaria y excluyente. Su fanatismo político los convierte en sujetos a los que hay que combatir particularmente, desde el Estado de Derecho, por el daño mediato que pueden causar que refuerza sin duda la tesis mantenida en estas páginas en virtud de la cual el terrorismo es una forma especialmente perversa de violación de derechos humanos.

Referencias

- ¹ Traducción de Francisco J. Ansuátegui Roig y José Manuel Rodríguez Uribe. Ed. Temas de Hoy, Madrid, 1997, p. 89.
- ² Vid. RODRÍGUEZ URIBES, J. M: *Formalismo ético y constitucionalismo*, prólogo de Javier de Lucas. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002.

CONSULTAS E INFORMES

RESPUESTAS DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA A CONSULTAS SOBRE SEGURIDAD CIUDADANA¹

1. SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DE UNA LICENCIA DE ARMAS TIPO C

En contestación al escrito de un particular, formulando consulta relacionada con la actualización de una licencia de armas tipo C, esta Secretaría General Técnica, previo informe de la Intervención Central de Armas y Explosivos, puso de manifiesto lo siguiente (diciembre de 2008):

«...Para dar contestación a la cuestión planteada, se analizarán a continuación los artículos del Reglamento de Armas (en lo sucesivo R.A.), aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, en relación con aquéllos del Reglamento de Seguridad Privada (en adelante R.S.P.), aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, que afectan directamente a dicha cuestión.

El R.A., en su Capítulo V, Sección 6ª (Licencias para el ejercicio de funciones de custodia y vigilancia), dispone los requisitos y condiciones que han de cumplirse para el otorgamiento de la licencia tipo C al personal de seguridad privada.

A su vez, el artículo 125 del R.A., en relación con el artículo 61.2 del R.S.P., establece que la licencia C sólo tiene validez durante el tiempo de prestación del servicio de seguridad determinante de su concesión y que quedará sin efecto al cesar el personal que la tenga otorgada en el desempeño de las funciones o cargos en razón de los cuales le fueron concedidas.

Por su parte, el artículo 126 del R.A. se pronuncia del siguiente tenor literal:

«1. Al cesar en su cargo o función, temporal o definitivamente, al titular de una licencia de este tipo le será retirada por el superior jerárquico, entidad, empresa u organismo en el que prestan o han prestado servicios, y será

entregada en la Intervención de Armas. El arma quedará depositada a disposición de la empresa, entidad u organismo propietario.

2. En los supuestos de ceses temporales, si el titular de la licencia hubiese de ocupar de nuevo un puesto de trabajo de la misma naturaleza, le será devuelta su licencia de uso de armas, cuando presente certificado o informe sobre dicho puesto, expedido de acuerdo con el artículo 122.a)».

Teniendo en cuenta lo anterior, y en relación con la cuestión concreta que se plantea, cabe formular las siguientes consideraciones:

Las licencias de armas C, al contrario de lo que sucede con otras licencias, no están sometidas a un plazo de validez temporal, por tanto ni caducan ni tienen que ser renovadas, estando únicamente condicionadas al cumplimiento de los requisitos exigidos para su concesión –artículos 97.1 y 122 del R.A.– y al mantenimiento de éstos y de aquellos otros que el resto del ordenamiento jurídico pudiese contemplar, tales como la superación de los ejercicios de tiro anuales y de las pruebas psicotécnicas que, cada dos o cinco años, según la edad, deben realizar los titulares de estas licencias –artículos 84 y 85 del R.S.P.–, procediéndose, caso de incumplirse tales requisitos, a su revocación –artículo 97.5 del R.A.–.

Las citadas licencias no tendrán validez fuera del tiempo de prestación del servicio, función o cargo de seguridad determinante de su concesión, ni cuando sus titulares hubieren cesado temporal o definitivamente en el mismo, cualquiera que fuera la causa del cese –artículo 125 del R.A.–, procediéndose, en los casos de cese, a la retirada y depósito de la licencia en la correspondiente Intervención de Armas y Explosivos –artículo 126.1 del R.A.–.

A estos efectos, cuando los incisos finales de los artículos 61.2 del R.S.P. y 125 del R.A. hacen referencia a la expresión «quedará sin efecto» (la licencia), no puede interpretarse, en términos jurídicos, como sinónimo de anulación, puesto que tales incisos han de ser conjuntamente interpretados con los artículos 84 del R.S.P. y 126 del R.A., en relación con la suspensión temporal de la licencia C, debiendo entenderse, por tanto, que las licencias se encuentran temporalmente suspendidas o sin validez.

En consecuencia, cuando el personal de seguridad deje de prestar servicios con armas, por haber cesado en su cargo o función, temporal o definitivamente, la licencia de armas quedará sin efecto –no anulada–, es decir, quedará suspendida y depositada en la correspondiente Intervención de Armas y Explosivos hasta que su titular presente un certificado de la empresa

en el que se haga constar que tiene un cometido o puesto de trabajo para el que precisa dicha licencia (artículo 126.2 del R.A.).

Ahora bien, si el cese en sus funciones deviene de la pérdida de la condición de personal de seguridad por alguna de las causas previstas en el artículo 64.1 del R.S.P., procederá la revocación de la licencia, previa la instrucción del correspondiente expediente, que deberá tramitarse de conformidad con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y el Real Decreto 1778/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan a la citada Ley las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones.

De todo lo anteriormente expuesto cabe extraer las siguientes conclusiones:

El personal de seguridad privada titular de una licencia tipo C, con independencia de su situación administrativa, si tuviese depositada la misma con motivo de su cese temporal en el puesto de trabajo en razón del cual le fue concedida, estará obligado a «actualizarla»; obligación que no existirá cuando se haya producido la pérdida de la habilitación como personal de seguridad privada, la cual llevará implícita la revocación de la licencia –artículo 64 del R.S.P. y artículo 97.5 del R.A.–.

A estos efectos, «la actualización de la licencia C» consistirá en la superación de los ejercicios de tiro y de las pruebas psicotécnicas determinadas por este Ministerio, afectando dichas obligaciones tanto al personal que se encuentre prestando servicios con armas como al que las tenga depositadas en la correspondiente Intervención de Armas y Explosivos por haber dejado de prestarlos por cese temporal –artículos 84 y 85 del R.S.P.–.

La no realización o no superación de la prueba psicotécnica dará lugar a la nulidad de la licencia y, en consecuencia, a la revocación de la misma –artículo 85 del R.S.P. y artículo 97.5 del R.A.–.

La no realización o no superación de los ejercicios de tiro no tendrá más efecto que la suspensión temporal de la correspondiente licencia de armas, caso del personal que presta sus servicios con armas, o que la misma continúe suspendida, caso de estar ya retirada por cese temporal, hasta que el ejercicio pueda llevarse a cabo con resultado positivo –artículo 84.1 del R.S.P.–.

En los casos de ceses temporales, para poder recuperar la licencia C –lo cual implicaría que no se ha perdido la habilitación como personal de seguridad privada– deberá acreditar la superación de la prueba psicotécnica, la

del ejercicio de tiro, caso de no haberlos realizado o haberlos realizado con resultado negativo, y la presentación de un certificado o informe de la empresa en que se indique que va a prestar un servicio que exija el empleo de armas de fuego –artículo 126.2 del R.A. y artículos 84 y 85 del R.S.P.–».

2. SOBRE LA LEGALIDAD DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE CUSTODIA Y VIGILANCIA DE POLIZONES A BORDO DE BUQUES EXTRANJEROS POR VIGILANTES DE SEGURIDAD

En contestación al escrito de un representante sindical, formulando consulta sobre la legalidad del ejercicio de funciones de custodia y vigilancia de polizones a bordo de buques extranjeros por vigilantes de seguridad, la Secretaría General Técnica, previo informe de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, emitió el siguiente informe (diciembre de 2008):

«...A este respecto, cabe formular las siguientes consideraciones:

Si bien es cierto que la literalidad de los preceptos que regulan las funciones de los vigilantes de seguridad, tanto en la Ley 23/1992, de 30 de julio (artículo 11), como en su Reglamento de desarrollo, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (artículo 71), no contempla la función señalada como propia de los vigilantes, resulta evidente que los citados preceptos describen funciones generales que son propias y exclusivas de dicho personal, como es el caso de la custodia y vigilancia de bienes muebles e inmuebles, así como la protección de las personas que se encuentren en los mismos, función genérica que puede concretarse en multitud de tareas concretas.

Como en su día señaló el Consejo de Estado en el expediente relativo al Proyecto de Real Decreto por el que se aprobó el Reglamento de Seguridad Privada (dictamen 1258/94, de 1 de agosto), la Ley 23/1992, de 30 de julio, tiene un claro designio de norma general y omnicomprendensiva de las diversas modalidades de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes, con la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a la seguridad pública.

La Ley 23/1992, de 30 de julio, trata de encauzar todos los casos en que la protección y seguridad de determinadas personas y bienes cuente con el concurso de organizaciones y personas distintas de las incluidas en las estructuras administrativas policiales.

Y añade que únicamente pueden quedar fuera del ámbito de aplicación de la citada Ley aquellas actividades –como las citadas por la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre– que pueden calificarse como inherentes a la autoprotección de las empresas o comunidades de bienes, siempre que no supongan una evidente intromisión en los servicios o actividades expresamente reservada –artículo 1.2 de la Ley– a las empresas y al personal de seguridad privada.

En consecuencia, la vigilancia en buques –atracados a puerto– que se realice por personal no integrado en la tripulación del mismo, es una actividad encuadrable en los artículos 5.1.a) y 11.1.a) de la Ley 23/1992, de 30 de julio, correspondiendo su ejercicio a vigilantes de seguridad integrados en empresas de seguridad.

El hecho de que sea un barco, incluso de que el mismo sea de pabellón extranjero, no es óbice para que el servicio de seguridad pueda prestarse. El capitán del barco, máximo responsable del mismo, siguiendo lo dispuesto en la normativa internacional sobre marina mercante, comunicará a las autoridades locales –en este caso al Cuerpo Nacional de Policía– la arribada a puerto con polizón a bordo.

A continuación, y salvo que por parte de la autoridad gubernativa se ordene la realización del servicio por parte de agentes de la autoridad, el vigilante o vigilantes de seguridad que presten servicios en el puerto, podrán hacerse cargo, con la autorización del capitán del barco –caso de ser de pabellón extranjero–, de la custodia del polizón hasta su salida del puerto.

La actuación de los vigilantes de seguridad debe limitarse a la custodia o retención del polizón hasta la llegada de los agentes de la autoridad, de igual modo que en otros ámbitos –grandes superficies, polígonos industriales, urbanizaciones, etc.– los vigilantes custodian y ponen a disposición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los presuntos delincuentes, así como los instrumentos, efectos y pruebas de los supuestos delitos (artículo 76 del Reglamento de Seguridad Privada).

A mayor abundamiento, el artículo 70.1, párrafo segundo, del citado Reglamento, dispone que no se considerará excluida de la función de seguridad, propia de los vigilantes, la realización de actividades complementarias, directamente relacionadas con aquélla e imprescindibles para su efectividad.

Cabe recordar que casos similares ya han sido tratados en el ámbito judicial por los Juzgados de lo Social. A título de ejemplo, el Juzgado nº 10 de lo Social de la provincia de Málaga, se pronunció ante el conflicto colectivo

1048/83 en los siguientes términos: «... El traslado de enfermos se recoge en el punto 7 del artículo 14 del Estatuto del Personal Sanitario como una función de los celadores, pero éstos, en el cumplimiento de aquélla, sirven un cometido de carácter sanitario mientras que el acompañamiento que efectúa el vigilante de seguridad obedece a una misión de protección frente a posibles agresiones, función propia y característica de los vigilantes de seguridad».

De todo cuanto antecede, y en respuesta a la consulta concreta que se efectúa, cabe concluir que la existencia de un servicio portuario de vigilantes de seguridad ha de entenderse fundamentalmente orientado a la vigilancia y custodia de las instalaciones portuarias, pero ello no es obstáculo para que dicho personal, en un supuesto como el que se plantea, pueda y deba prestar el servicio requerido, ateniéndose en todo momento a las previsiones de la normativa de seguridad privada y a las instrucciones impartidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ahora bien, es cierto que pueden existir particularidades en la ejecución de los servicios de seguridad privada en buques extranjeros atracados en puerto por razón de la aplicación de las normas internacionales, por lo que dichas actividades habrán de sujetarse, no sólo a lo que establezcan las normas vigentes en materia de seguridad privada, sino también, en su caso, a los criterios que pudieran aprobar las autoridades portuarias correspondientes y a las instrucciones del capitán del buque como responsable y máxima autoridad a bordo».

3. SOBRE DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON LA VIGENTE NORMATIVA DE SEGURIDAD PRIVADA: SERVICIO DE CUSTODIA DE LLAVES

En contestación a los escritos de un particular, formulando consulta sobre diversas cuestiones relacionadas con la vigente normativa de seguridad privada, y más específicamente sobre el servicio de custodia de llaves, esta Secretaría General Técnica, previo informe de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, emitió el siguiente informe (enero de 2009):

«...El servicio de custodia de llaves se encuentra regulado en el artículo 49 del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, modificado por el Real Decreto 1123/2001, de 19 de octubre, que dispone lo siguiente:

«1. Las empresas explotadoras de centrales de alarma podrán contratar, complementariamente, con los titulares de los recintos conectados, un servi-

cio de custodia de llaves, de verificación de alarmas mediante desplazamiento a los propios recintos, y de respuesta a las mismas, en las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior, a cuyo efecto deberán disponer del armero o caja fuerte exigidos con arreglo a lo dispuesto en el artículo 25 de este Reglamento.

Las empresas industriales, comerciales o de servicios que estén autorizadas a disponer de central de alarmas, dedicada exclusivamente a su propia seguridad, podrán contratar los mismos servicios con una empresa de seguridad autorizada para vigilancia y protección.

2. Los servicios de verificación personal de las alarmas y de respuesta a las mismas se realizarán, en todo caso, por medio de vigilantes de seguridad, y consistirán, respectivamente, en la inspección del local o locales, y en el traslado de las llaves del inmueble del que procediere cada alarma, todo ello a fin de facilitar a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad información sobre posible comisión de hechos delictivos y su acceso al referido inmueble.

A los efectos antes indicados, la inspección del interior de los inmuebles por parte de los vigilantes de seguridad, deberá estar expresamente autorizada por los titulares de aquéllos, consignándose por escrito en el correspondiente contrato de prestación de servicios.

3. Cuando por el número de servicios de custodia de llaves o por la distancia entre los inmuebles resultare conveniente para la empresa y para los servicios policiales, aquélla podrá disponer, previa autorización de éstos, que las llaves sean custodiadas por vigilantes de seguridad sin armas en un automóvil, conectado por radio-teléfono con la central de alarmas. En este supuesto, las llaves habrán de estar codificadas, debiendo ser los códigos desconocidos por el vigilante que las porte y variados periódicamente.

4. Para los servicios a que se refieren los dos apartados anteriores, las empresas de seguridad explotadoras de centrales de alarmas podrán contar con vigilantes de seguridad, sin necesidad de estar inscritas y autorizadas para la actividad de vigilancia y protección de bienes, o bien subcontratar tal servicio con una empresa de esta especialidad».

En cuanto a las actuaciones de los vigilantes de seguridad en el exterior de los inmuebles, su regulación se encuentra contenida en el artículo 79 del Reglamento de Seguridad Privada, en el que se regulan los supuestos –tasados– en que los vigilantes de seguridad pueden desempeñar sus funciones en el exterior de los edificios o inmuebles de cuya vigilancia y seguridad estuvie-

ran encargados, entre los cuales se contemplan –en la letra c) del apartado primero– los servicios de verificación de alarmas y respuesta a las mismas a que se refiere el artículo 49 antes citado.

De lo anteriormente expuesto, y como contestación a las cuestiones concretas que se plantean, cabe señalar lo siguiente:

- a) El servicio de custodia de llaves se configura como un servicio complementario del prestado por las empresas explotadoras de centrales de alarmas a los titulares de los recintos conectados y, por tanto, sólo podrá ser prestado por las empresas autorizadas para esa actividad, sin perjuicio de poder subcontratar el servicio con empresas autorizadas para la vigilancia y protección de bienes, en la forma reglamentariamente establecida.
- b) Las llaves, salvo que se custodien en vehículo previamente autorizado por los servicios policiales o en el interior del centro de control, se depositarán en una caja fuerte dotada de los niveles de resistencia reglamentarios, instalada en la sede o delegaciones de la empresa contratante del servicio o de las empresas subcontratantes. Si la empresa no cuenta con delegación en la provincia donde se desarrolle la actividad, deberá solicitar la autorización de su apertura para poder prestar el referido servicio de custodia de llaves.
- c) Si el contrato de prestación del servicio de custodia de llaves incluye la verificación personal de las alarmas y de respuesta a las mismas, tales actividades deberán ser efectuadas por vigilantes de seguridad, bien contratados directamente por la propia empresa explotadora de la central de alarmas, sin necesidad de estar inscrita para la actividad de vigilancia y protección de bienes, bien subcontratando tales servicios con una empresa autorizada para la actividad de vigilancia.

Cuestión distinta es la prestación de servicios de vigilancia y protección a establecimientos o instalaciones, en relación con los cuales se viene contemplando la realización de contratos de vigilancia de forma discontinua, y en los que con un mismo servicio se atiende a la vigilancia de varios lugares próximos entre sí.

Sobre dicho particular cabe señalar que, para que dichos servicios se ajusten a la vigente normativa, en ningún caso la actividad de vigilancia y protección podrá realizarse de forma simultánea en dos o más establecimientos, debiendo desarrollarse de forma sucesiva en cada uno de ellos y por un tiempo previamente determinado, según lo establecido en el correspondiente contrato de servicios.

Finalmente, salvo en los supuestos excepcionales previstos legal y reglamentariamente, estos servicios se llevarán a cabo en el interior de los inmuebles o edificios de cuya vigilancia y protección estuvieren encargados los vigilantes de seguridad, por el tiempo que se determine, siendo considerado como falta muy grave el incumplimiento de dicha imposición legal».

4. SOBRE SI LAS PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS QUE SE DEDICAN A LA COMPRAVENTA DE METALES USADOS NO PRECIOSOS DEBEN LLEVAR A CABO LAS ACTUACIONES RESEÑADAS EN EL ARTÍCULO 12 DE LA LEY ORGÁNICA 1/1992, DE 21 DE FEBRERO, SOBRE PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

En contestación al escrito de un determinado órgano de la Administración Periférica formulando consulta sobre si las personas físicas o jurídicas que se dedican a la compraventa de metales usados no preciosos deben llevar a cabo las actuaciones reseñadas en el artículo 12 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, esta Secretaría General Técnica, previo informe de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, emitió el siguiente informe (enero de 2009):

«1. Eventualidad de su inclusión en las previsiones del artículo 12 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero.

La Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, en su artículo 12, recoge una serie de supuestos tasados relativos a actividades que se consideran relevantes para la seguridad ciudadana, y en las que se obliga a sus titulares a llevar a cabo determinadas actuaciones de registro documental e información. Concretamente, en el apartado 1 del citado artículo, se contempla, entre otras actividades, la compraventa de joyas y metales preciosos, sin que quepa considerar incluidos en tales categorías ni el cobre ni otros metales que no tienen la conceptualización de «metales preciosos», por más que su precio suba en el mercado o aumente la actividad delictiva en su tráfico.

En consecuencia, tampoco los titulares de los establecimientos dedicados a la compraventa de tales metales no preciosos tienen que cumplimentar las obligaciones registrales e informativas previstas en el repetido artículo.

2. Eventualidad de su inclusión en las infracciones tipificadas en los artículos 23.f) y 26.f) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero.

La respuesta a esta cuestión se infiere de la del apartado anterior: si los titulares de las citadas actividades no se hallan obligados a llevar los registros establecidos, tampoco pueden ser sancionados por no llevarlos.

A este respecto conviene recordar que los principios generales del derecho impiden extender analógicamente la tipificación de infracciones y sanciones a supuestos distintos de aquellos contemplados en la norma.

3. Finalmente, debe hacerse una referencia al Plan operativo de respuesta policial al robo de cable de cobre.

Con fecha 4 de enero de 2007 se puso en funcionamiento el citado Plan por parte de la Dirección Adjunta Operativa del Cuerpo Nacional de Policía ante el incremento experimentado por dicha modalidad delictiva. Sin embargo, entre las medidas de carácter operativo previstas no se contempla la llevanza e inspección de libros-registro en los establecimientos dedicados a la compraventa del citado metal, actuaciones que, de haber sido obligatorias, hubieran sido incluidas.

En conclusión, con arreglo a la vigente normativa, y salvo que se produzca una reforma de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, en tal sentido, la compraventa de metales usados no preciosos, tales como el cobre, el aluminio o el acero inoxidable, no tiene la consideración de actividad relevante para la seguridad ciudadana a efectos de la aplicación de las obligaciones de registro documental e información previstas en aquélla.»

5. SOBRE LA ALTURA MÍNIMA EXIGIBLE, A FALTA DE REGLAMENTACIÓN ESPECÍFICA, PARA UNA SERIE DE ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS, TALES COMO RESTAURANTES, BARES, MUSEOS, QUE NO SE ENCUENTRA REGULADA EXPRESAMENTE EN EL REGLAMENTO GENERAL DE POLICÍA DE ESPECTÁCULOS PÚBLICOS Y ACTIVIDADES RECREATIVAS, APROBADO POR EL REAL DECRETO 2816/1982, DE 27 DE AGOSTO

En contestación a la consulta de un Colegio Profesional con sede en la Comunidad Autónoma de Cataluña, acerca de cuál sería, a falta de reglamentación específica, la altura mínima exigible para una serie de establecimientos públicos, tales como restaurantes, bares, museos, que no se encuentra

regulada expresamente en el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, en el que sólo se contiene una referencia a la altura mínima de 3,20 metros exigible en aquellos locales que estén destinados a espectáculos públicos (tales como teatros, cines, etc.), pero no a establecimientos públicos como los mencionados anteriormente, esta Secretaría General Técnica emitió el siguiente informe (enero de 2009):

«...El Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas sólo se aplica con carácter supletorio respecto a la normativa de la Comunidad Autónoma de Cataluña aprobada en esa materia, puesto que dicha Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas, de conformidad con lo previsto en el artículo 141 de su Estatuto de Autonomía, reformado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

A este respecto, conviene tener en cuenta que en la actualidad, la norma vigente en dicha Comunidad Autónoma sobre la materia es la Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre Policía de Espectáculos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, en cuyo Anexo se incluye el Catálogo de Espectáculos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos que se hayan sometidos a dicha Ley, en el que los bares y restaurantes están clasificados en el apartado IV como «establecimientos públicos».

Por otra parte, el apartado segundo del artículo 2 de la citada Ley establece que las condiciones técnicas que deban cumplir cada uno de los diferentes tipos de locales, se regularán por Decretos del Gobierno de la Generalidad. En uso de dicha habilitación de desarrollo reglamentario, se aprobó el Decreto 239/1999, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Catálogo de los Espectáculos Públicos, las Actividades Recreativas y los Establecimientos Públicos sometidos a la Ley 10/1990, de 15 de junio. Sin embargo, en dicho Decreto no se especifica cuál debe ser la altura mínima exigible para bares y restaurantes.

Pese a la ausencia, en este caso concreto, de normativa autonómica que regule dicha circunstancia, habrá que atenerse a lo que cada municipio establezca al respecto, puesto que, por una parte, en el apartado tercero del artículo 2 de la Ley 10/1990, de 15 de junio, se prevé que los municipios puedan limitar la instalación y apertura de los establecimientos sometidos a dicha Ley mediante sus ordenanzas y reglamentos, y, por otra parte, que son los propios municipios las Administraciones Públicas competentes en la Comunidad Autónoma de Cataluña para autorizar la apertura de un establecimiento público, en virtud de lo previsto en el apartado primero del artículo 4 de la Ley 10/1990, de 15 de junio.

Ello no obstante, con independencia de las competencias autonómicas y locales expuestas anteriormente, tanto la normativa autonómica como la local deben tener en cuenta lo dispuesto a nivel estatal en materia de prevención de riesgos laborales en el Apartado 2.1º.a) del Anexo I del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, en el que se establece que «las dimensiones de los locales de trabajo deberán permitir que los trabajadores realicen su trabajo sin riesgos para su seguridad y salud y en condiciones ergonómicas aceptables. Sus dimensiones mínimas serán las siguientes: 3 metros de altura desde el piso hasta el techo. No obstante, en locales comerciales, de servicios, oficinas y despachos, la altura podrá reducirse a 2,5 metros.», así como lo dispuesto en el Código Técnico de la Edificación, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de seguridad y habitabilidad de los edificios».

6. SOBRE SI LOS VIGILANTES DE COTOS PRIVADOS DE CAZA ESTÁN OBLIGADOS A SOMETERSE A LA FORMACIÓN PERMANENTE REGULADA EN EL ARTÍCULO 57 DEL REGLAMENTO DE SEGURIDAD PRIVADA

En contestación al escrito de un particular, formulando consulta sobre si los vigilantes de cotos privados de caza están obligados a someterse a la formación permanente regulada en el artículo 57 del Reglamento de Seguridad Privada, esta Secretaría General Técnica puso de manifiesto lo siguiente (enero de 2009):

«...En primer lugar, debe señalarse que los vigilantes de cotos privados de caza no constituyen una categoría de personal de seguridad privada de las enumeradas en el artículo 1.2 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 8/2007, de 14 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos de aquélla, y que son las siguientes: vigilantes de seguridad, vigilantes de explosivos, jefes de seguridad, directores de seguridad, escoltas privados, guardas particulares del campo, guardas de caza, guardapescas marítimos y detectives privados.

Del mismo tenor se pronuncia el artículo 52 del Reglamento de Seguridad Privada, aprobado por el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, y modificado por el Real Decreto 4/2008, de 11 de enero, en base al cual, a los efectos de habilitación y formación, se considera a los guardas de caza y a los guardapescas marítimos como especialidades de los guardas particulares del campo.

Por tanto, en el ámbito de la actual normativa de seguridad privada, el personal con competencias para ejercer la vigilancia y la protección de las fincas rústicas, fincas de caza, en cuanto a los distintos aspectos del régimen cinegético, y de los establecimientos de acuicultura y zonas marítimas protegidas con fines pesqueros, está constituido por los guardas particulares del campo, con sus dos especialidades de guardas de caza y guardapescas marítimos.

La habilitación de los guardas particulares del campo, expedida por el Ministerio del Interior, les faculta para desempeñar, en todo el territorio nacional, las funciones que, con carácter exclusivo, les atribuye la normativa de seguridad privada, sin perjuicio de que puedan coexistir con otras figuras de creación autonómica, cuyas funciones, precisamente, no deben incidir en tales aspectos. Por tanto, los guardas particulares del campo podrán, en base a su titulación como tales, ejercer en el territorio de cualquier Comunidad Autónoma las funciones de vigilancia y protección de la propiedad que les atribuye la normativa de seguridad privada, en las condiciones y con los requisitos que en la misma se establecen, incluyendo el uso de las correspondientes armas de fuego.

Cuestión distinta es que, en el momento presente, la mayoría –si no todas– de las Comunidades Autónomas tienen transferidas competencias en materia de protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza u otras que, con similares denominaciones, incluyen las relativas a montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias y pastos, espacios naturales protegidos, caza y pesca, zonas de montaña, etc., ostentando dichas Comunidades Autónomas competencias sobre la protección y vigilancia de tales ámbitos materiales por el personal funcionario o laboral encargado de ello en virtud de las normas autonómicas correspondientes.

En este último aspecto, podemos decir que las Comunidades Autónomas pueden crear un tipo de protección pública y otra privada, dentro de su competencia de medio ambiente y otras colaterales.

Efectivamente, en el marco de lo dispuesto en los respectivos Estatutos de Autonomía, la competencia de las Comunidades Autónomas para crear y regular normativamente determinadas categorías de personal en el ámbito material sobre el que tienen competencias exclusivas resulta incuestionable, y prueba de ello es que la totalidad de las Leyes autonómicas que regulan el ejercicio de la caza –en cuanto competencia exclusiva– contemplan, además de las correspondientes autoridades medioambientales –con diversas denominaciones–, la figura de los vigilantes de caza, guardas de cotos de caza, etc., cuya presencia es, en algunos casos, obligatoria en los cotos privados de caza

(tal es el caso de las Comunidades Autónomas de Extremadura, Castilla y León o Castilla-La Mancha, por poner algunos ejemplos).

Ahora bien, esta Secretaría General Técnica ha puesto de manifiesto repetidamente que los vigilantes de cotos privados de caza, guardas de caza, guardas rurales o cualesquiera otros que, con similares denominaciones, ejerzan funciones de vigilancia en ámbitos privados del territorio de las Comunidades Autónomas, deberán limitar sus actuaciones a los aspectos directamente relacionados con el ámbito que es objeto de la competencia autonómica (en este caso, el cinegético), admitiéndose la posibilidad de que realicen labores de vigilancia y custodia meramente pasiva, incluyendo la formulación de denuncias, pero sin que supongan en ningún caso intromisión en las funciones de seguridad expresamente reservadas en la legislación de seguridad pública o de seguridad privada como complemento de aquella.

Ello significa que sus funciones irán básicamente orientadas a tareas tales como la vigilancia y el control de las poblaciones de especies cinegéticas; la conservación y el fomento de las especies protegidas o en peligro de extinción; la correcta aplicación de los planes técnicos de caza, cuando existan; el control de las especies cinegéticas depredadoras; la colaboración en elaboración de censos de especies cinegéticas; y, en general, todos los trabajos y actividades relacionados con la gestión de los recursos cinegéticos.

Sin perjuicio de lo anterior, deberán poner en conocimiento de los agentes de la autoridad en materia cinegética o de los servicios de vigilancia privada (guardas particulares del campo) cuando existan, cuantos hechos, acciones u omisiones supongan posibles infracciones a las correspondientes normativas reguladoras en materia de caza, y colaborar con ellos en el ejercicio de sus funciones en materia cinegética.

De todo cuanto antecede y en respuesta a las cuestiones concretas que se formulan, se informa lo siguiente:

1. Si la consulta se refiere a personal de creación autonómica, no serán de aplicación al mismo las previsiones contenidas en la Ley 23/1992, de 30 de julio, y en sus normas de desarrollo y, más concretamente, las que se refieren a la formación permanente del personal de seguridad privada reguladas en el artículo 57 del Reglamento de desarrollo de la Ley.

En efecto, todas las cuestiones relativas al régimen personal y laboral de dicho personal se registrarán por la normativa autonómica que les sea de aplicación, tanto por lo que se refiere a la formación como a su identificación o a cualesquiera otros aspectos.

2. Si las cuestiones consultadas se refieren a los guardas particulares del campo contemplados en la citada Ley como una de las categorías de personal de seguridad privada, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- a) El artículo 57 del Reglamento de Seguridad Privada contempla la formación permanente como aquella que tiene por objeto mantener al día el nivel de aptitudes y conocimientos necesarios para el ejercicio de las funciones atribuidas al personal de seguridad, a cuyo efecto dicho personal deberá asistir periódicamente a los correspondientes cursos de actualización en las materias que hayan experimentado modificación o evolución sustancial o, en su caso, a los cursos de especialización en determinadas materias relacionadas con las funciones que tienen atribuidas.

A tal finalidad obedecen, además de los citados cursos, los ejercicios obligatorios de tiro que contempla el artículo 84 del Reglamento o las pruebas psicotécnicas periódicas previstas en el artículo 85.

Pues bien, el apartado 1 del citado artículo 57 se refiere genéricamente «al personal de seguridad privada», si bien, al hacer recaer en las empresas de seguridad la obligación de garantizar la organización y asistencia de su personal a los cursos de actualización y organización, debe interpretarse que la asistencia a éstos sólo es obligatoria para el personal integrado en empresas de seguridad, como puede ser el caso, no sólo de los vigilantes de seguridad, sino también de los guardas particulares del campo que opten por dicha modalidad de prestación de servicios.

- b) No obstante lo anterior, el apartado 2 del mismo artículo sólo regula la duración de los cursos de actualización y especialización que deben realizar los vigilantes de seguridad; es decir, no se contempla ni en el propio Reglamento de Seguridad Privada ni en ninguna de sus disposiciones de desarrollo referencia alguna a dichos cursos en relación con otras categorías de personal de seguridad privada.
- c) A mayor abundamiento, el artículo 94 del repetido Reglamento, al regular el régimen general de los guardas particulares del campo, dispone que será de aplicación a los mismos lo establecido para los vigilantes de seguridad sobre una serie de aspectos entre los cuales figuran los ejercicios de tiro y las pruebas psicotécnicas periódicas, pero no así la formación permanente, omisión que debe reputarse intencionada.

En definitiva, puede concluirse que los guardas particulares del campo, estén o no integrados en empresas de seguridad, no tienen obligación de realizar la formación permanente que regula el artículo 57 del Reglamento de Seguridad Privada, sin perjuicio de que, por propia iniciativa o de la empresas en la que se encuentren integrados, puedan voluntariamente asistir a los cursos de actualización o especialización que consideren oportunos».

Referencias

- ¹ Los informes o respuestas que emite este Centro Directivo tienen un carácter meramente informativo y orientativo –nunca vinculante– para quien los emite y para quien los solicita, sin que quepa atribuir a los mismos otros efectos o aplicaciones distintos del mero cumplimiento del deber de servicio a los ciudadanos (artículo 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) y, obviamente, nada tienen que ver con los informes preceptivos a que se refieren los artículos 22.2 y 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el procedimiento de elaboración de leyes y reglamentos.

Asimismo, debe señalarse que, como norma general, cualquier consulta o petición dirigida a una Unidad del Ministerio del Interior deberá formularse, bien mediante escrito dirigido y remitido por correo ordinario a la Unidad de que se trate, bien mediante correo electrónico a través de la página web del Departamento (estafeta@mir.es).

RESPUESTAS DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA A CONSULTAS SOBRE MATERIA DE INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE ASOCIACIONES

1. SOBRE FUSIÓN O ABSORCIÓN DE ASOCIACIONES Y SU TRATAMIENTO REGISTRAL

Por parte de un Registro Autonómico de Asociaciones se ha solicitado informe a esta Secretaría General Técnica, al haberse dirigido a ella una consulta proveniente de dos asociaciones de investigación, poniendo de manifiesto su voluntad de efectuar entre ellas una fusión por absorción, de una respecto de la otra, de tal manera que una de las dos mantenga su personalidad jurídica y la otra se integre en aquella, pero sin realizar la preceptiva liquidación del artículo 18 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

Se plantea la duda de si es factible la propuesta que pretenden esas dos asociaciones, y el tratamiento registral que deben recibir estos acuerdos o la forma en que se tratan por el Registro Nacional de Asociaciones, habida cuenta de que ni la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, ni sus normas de desarrollo lo contemplan.

Sobre dicha cuestión se ha informado de lo siguiente:

La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y el Real Decreto 1497/2003 de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones, efectivamente no tratan expresamente la fusión por absorción de dos asociaciones. No obstante, cabe entender que las asociaciones que se fusionan en una nueva, o aquellas que sean absorbidas por otra ya existente, de hecho, quedan disueltas, aunque no entren en liquidación, y sus patrimonios y socios pasen a la nueva o absorbente, que asumirá los derechos y obligaciones de la asociación o asociaciones disueltas.

El acuerdo de absorción o de fusión parece que debe adoptarse en el seno de las asociaciones con los requisitos que la Ley o los Estatutos establezcan para la disolución y absorción decidida, sin perjuicio de su formalización posterior en un acta de la asamblea general extraordinaria de la asociación resultante, ratificando el acuerdo de absorción y, en su caso, la subrogación en los derechos y obligaciones de la entidad absorbida.

En el Registro de Asociaciones deben constar los referidos acuerdos y los Estatutos que, en su caso, se hubieran aprobado, así como los datos que alteren la representación de la entidad resultante, reflejando las personas que forman su órgano de representación.

Por lo que al Registro Nacional de Asociaciones respecta, en estos supuestos, toma razón de los referidos acuerdos, incorporando a los expedientes registrales de las asociaciones afectadas las actas y Estatutos, dejando constancia particularmente que una de las asociaciones ha causado baja en el registro (la asociación absorbida), como consecuencia de su integración en otra asociación existente (la asociación absorbente).

2. CONFLICTO EN EL SENO DE UNA ASOCIACIÓN CON RESPECTO A LA JUNTA DIRECTIVA

Por un Registro Autonómico de Asociaciones de la Junta de Andalucía se ha formulado consulta al Registro Nacional de Asociaciones sobre la forma de proceder cuando se produce conflicto en el seno de una Asociación, al negarse a firmar los titulares de la junta directiva salientes con motivo de la modificación de la composición de la junta.

En el escrito de consulta se expone que *«...a tenor del artículo 12.e) del RD 1497/2003, se exige la firma de los titulares salientes en las modificaciones de Juntas Directivas. Pues bien, al haberse creado una situación de conflicto en el seno de la asociación, los titulares salientes se niegan a firmar, tal y como consta en el requerimiento notarial presentado por los titulares entrantes.*

Ante dicha circunstancia se produce una situación de «bloqueo» en las inscripciones del Registro de esta Asociación que, al no existir precedentes, desconoce la forma de proceder...»

Sobre dicha consulta se ha informado de lo siguiente:

El Registro Nacional de Asociaciones verifica que la documentación presentada para la inscripción de una junta directiva reúne los requisitos forma-

les mínimos suficientes. Si su contenido parece ofrecer garantías de fiabilidad, y constan las firmas de los miembros salientes o las razones suficientemente justificadas de ausencia de firma de éstos, como puede resultar de la valoración por el registro de un requerimiento notarial (buofax, u otro medio fehaciente) dirigido a los salientes, se practica la inscripción que corresponda, indicando que se hace a meros efectos de publicidad y sin perjuicio de lo que resulte de las acciones legales que se puedan ejercer por quienes estén en disconformidad con los acuerdos que han dado lugar a dicha inscripción, lo que se comunica a ambas partes interesadas.

Si no concurren las anteriores circunstancias, y se producen discrepancias internas de las que se deriva la coexistencia de dos juntas directivas que se atribuyen la representación de la entidad, el Registro Nacional de Asociaciones suspende el trámite y requiere a los interesados la subsanación de las deficiencias advertidas en la documentación para poder valorar la fiabilidad de su contenido, en base a lo establecido por el artículo 30.2 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo. Transcurrido el plazo conferido sin haberse aportado documentación que ofrezca suficientes garantías de fiabilidad sobre la junta que representa a la asociación, se dirige escrito a los interesados indicándoles que el Registro no puede inscribir dos juntas directivas contradictorias, ni expedir certificados acreditativos de la representación de la entidad sin inducir a error, ya que esas circunstancias impiden, por el momento, ofrecer publicidad inequívoca y expresa sobre dicho extremo.

Al tiempo se informa a los interesados de que pueden acudir al Orden Jurisdiccional Civil para resolver sus diferencias, de acuerdo con lo establecido por el artículo 40 de la Ley Orgánica 1/2002.

3. DISTINCIÓN ENTRE FEDERACIÓN Y UNIÓN DE ASOCIACIONES

Se ha solicitado información a la Secretaría General Técnica desde un Registro Autonómico de Asociaciones sobre la siguiente cuestión:

«La Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, distingue entre Federación y Unión de Asociaciones sin que posteriormente en la propia Ley Orgánica o en el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes Registros de Asociaciones, se aclare sobre la realidad de una y otra figura, ni su definición legal o

reglamentaria, por lo que se suscita la duda de la postura a adoptar para seguir un criterio uniforme en la información a ofrecer al ciudadano.»

Al respecto se ha informado de lo siguiente:

El Registro Nacional de Asociaciones no tiene elementos de juicio suficientes para valorar la conveniencia de distinguir registralmente entre Federaciones y Uniones de Asociaciones, en cuanto que, como se indica en la consulta, ni la Ley Orgánica 1/2002, ni el Real Decreto 1497/2003 que la desarrolla, determinan la configuración de cada una de esas figuras asociativas, las diferencias entre ellas, o el tratamiento registral que unas u otras deben recibir.

Por tanto, el Registro Nacional de Asociaciones trata registralmente a esas entidades como organizaciones federativas, con independencia de la denominación que adopten, inscribiéndolas en la Sección Segunda del Registro siempre que sus miembros sean principalmente asociaciones acogidas a la Ley Orgánica 1/2002.

El Registro Nacional reserva sin embargo la Sección Primera del Registro para las asociaciones de personas físicas y las agrupaciones de personas jurídicas, formadas estas últimas por asociaciones de diferente régimen jurídico: fundaciones, ayuntamientos, corporaciones de derecho público, sociedades, administraciones, etc.

Otra cuestión es que, en el marco de la legislación sectorial específica, se pueda regular el concepto que cada una de estas figuras asociativas deba tener (confederación, federación y unión de asociaciones), para determinar la estructura organizativa del sector, o incluso para lograr una mejor representación en el seno de sus Consejos sectoriales de asociaciones (de vecinos, de mujeres, de la juventud, de cooperativas, etc.) a tenor de lo establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica 1/2002 antes citada.

4. DENOMINACIONES ADMISIBLES TENIENDO EN CUENTA EL ARTÍCULO 8 Y 30.2 DE LA LEY ORGÁNICA 1/2002, DE 22 DE MARZO, REGULADORA DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN

A diferentes consultas sobre la admisión por los Registros de Asociaciones de denominaciones o si incurren en las limitaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley Orgánica 1/2002, y la forma de proceder cuando se advierte que pueden incidir en los supuestos que determina el artículo 30.2 de la misma, se ha informado lo siguiente:

El Registro Nacional de Asociaciones viene considerando que si bien algunas asociaciones pretenden utilizar términos que evidentemente inducen a error o confusión sobre su propia identidad o naturaleza, como puede ser el caso de Cooperativa, Colegio Profesional, Federación deportiva, Iglesia, etc., que no serían admisibles, hay otras asociaciones cuya denominación incluye expresiones (como sociedad, agencia, instituto, corporación, cofradía, etc.) que deben ser analizadas en su conjunto con las restantes que componen su nombre, ya que, del análisis completo del mismo, puede resultar que no se produzcan dudas sobre su naturaleza jurídica, máxime cuando el nombre elegido viene precedido del término «asociación».

Con respecto a la utilización en el nombre de las asociaciones de siglas o expresiones de difícil interpretación o sin significado, por parte del Registro Nacional de Asociaciones se viene aplicando la Disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 1/2002, interesando del solicitante de la inscripción registral su traducción o la explicación de su concepto, para posibilitar su publicidad.

En cuanto a la utilización de marcas conocidas, el referido artículo 30.2 de la Ley Orgánica 1/2002 establece: «*Cuando ... la denominación coincida con una marca registrada notoria salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento, se suspenderá el plazo para proceder a la inscripción y se abrirá el correspondiente para la subsanación de los defectos advertidos*». El Registro Nacional de Asociaciones viene requiriendo la acreditación de que el solicitante es el titular o se cuenta con el consentimiento del dueño de la «marca registrada notoria».

De igual modo procede el Registro cuando aprecia que coincide el nombre de la asociación con el de personas físicas o jurídicas preexistentes.

No se admiten como componentes del nombre de asociaciones los dominios de Internet, como «.es, .net, .com, etc.», al ser ámbitos distintos de la denominación de asociaciones.

Tampoco se admiten anagramas, al no venir estos regulados como objeto de inscripción registral.

Por lo que concierne a asociaciones que pretenden utilizar un nombre habitual o genérico que ya es usado por otra asociación ya registrada, se requiere la inclusión de un patronímico que las diferencie de la previamente inscrita.

Cuando en el nombre de dos asociaciones distintas se incluyen siglas o acrónimos cuyas letras coinciden, el Registro no considera que se produce identidad entre denominaciones, ya que entiende que la denominación de

una asociación es única, compuesta por todos los elementos gramaticales que la integran. Por tanto, la denominación de una y otra sería diferente, aunque incluya un elemento (las siglas, abreviaturas o acrónimos) que sean coincidentes. Esto sin perjuicio de los derechos que les pueda atribuir sobre la marca, siglas o distintivos, anagramas, etc., el Registro de la Propiedad Industrial o cualquier otro donde dichos símbolos se hubieran registrado, y de los derechos de protección y defensa que su Registro les confiera.

No es procedente admitir la inscripción de asociaciones acogidas a la Ley Orgánica 1/2002, que incluyan en su denominación abreviaturas identificativas de sociedades o de personas jurídicas de diferente naturaleza (sociedad anónima: S.A.; sociedad de responsabilidad limitada: S. L., o S.R.L; sociedad cooperativa: S. Coop, etc.).

5. INDUCCIÓN A LA CONFUSIÓN DE DENOMINACIONES DE DOS ASOCIACIONES INSCRITAS

Se vienen dirigiendo al Área del Registro Nacional de Asociaciones diferentes escritos poniendo de manifiesto que se ha tenido conocimiento de que se encuentra inscrita otra asociación cuya denominación o siglas tienen alguna semejanza con la que utiliza aquella a la que se refieren o representan, y solicitan la intervención de la Administración para resolver la situación que consideran irregular.

Por parte de la Secretaría General Técnica se viene informando de lo siguiente:

La Ley Orgánica 1/2002, actualmente en vigor, respecto a la denominación de las asociaciones y funciones de verificación del Registro, en su artículo 30.2 indica que la Administración puede suspender el plazo para proceder a la inscripción y abrir el correspondiente para subsanación de los defectos advertidos incluidos los que se refieren al nombre, «...*cuando la denominación coincida con otra inscrita o pueda inducir a error o confusión con ella, o cuando la denominación coincida con una marca registrada notoria salvo que se solicite por el titular de la misma o con su consentimiento...*», pero es evidente que dicha facultad de la Administración solo puede ejercitarse durante la sustanciación del procedimiento de inscripción y respecto del mismo, no luego, una vez que la asociación se encuentra inscrita.

Con independencia de que el criterio que se sigue por el Registro sobre el uso del nombre de las asociaciones pueda resultar o no compartido por los

afectados, es evidente que dicha facultad de la Administración para apreciar si se incide en alguna limitación sobre denominaciones, solo puede ejercitarse durante la sustanciación del procedimiento, no después de la inscripción registral.

Algunos interesados vienen solicitando que se proceda a acordar la suspensión de actividades o extinción y baja en el Registro de aquella asociación que consideran utiliza un nombre que les perjudica, por lo que se les informa de que según el artículo 22.4 de la Constitución «...*las asociaciones solo pueden ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.*»

El Tribunal Constitucional en sentencia 85/1986 (BOE de 22 de julio), en cuanto a las denominaciones y al principio de libertad que rige constitucionalmente para la creación de asociaciones, ha interpretado que «...*la Administración carece de poderes de verificación tan amplios que le permitan rechazar la inscripción de una asociación por un supuesto perjuicio a terceros que la denominación de ésta pudiera originar, pues si una entidad ya inscrita se siente perjudicada por otra posteriormente inscrita que utiliza una denominación que la primera cree induce a confusión, tiene vías jurisdiccionales abiertas para la defensa de ese derecho, ya que la tutela debe corresponder al orden jurisdiccional y no a la competencia administrativa, pues tal competencia, al operar a partir de un concepto jurídico indeterminado, podría tornarse en un verdadero control previo, en perjuicio de la libertad de constituir...*».

Consecuentemente, se viene informando que la Administración encargada del Registro no puede intervenir en la resolución del posible conflicto, ya que ejercer la acción para la defensa del derecho al nombre o procurar la declaración de improcedencia de su utilización, le corresponde a aquella persona o entidad que se considere perjudicada en su derecho, acudiendo al orden jurisdiccional competente; toda vez que la inscripción ya se ha producido y las eventuales facultades del Registro Nacional de Asociaciones solo pueden ejercitarse en el trámite de inscripción.

6. TRANSFORMACIÓN DE ASOCIACIÓN SOMETIDA A UN RÉGIMEN ASOCIATIVO ESPECIAL PARA PASAR A REGIRSE POR EL RÉGIMEN GENERAL DE LA LO 1/2002

Se vienen planteando consultas relativas al cambio de régimen jurídico y registral de asociaciones que venían funcionando como asociaciones sometidas a un régimen asociativo específico, para pasar a someterse al régimen general.

Un despacho de abogados ha dirigido consulta al Registro Nacional de Asociaciones sobre la posibilidad de transformar una asociación de ámbito de actuación estatal constituida con arreglo a la Ley 19/1977, de 1 de abril, sobre regulación del derecho de asociación sindical, e inscrita en la oficina pública de depósito de estatutos del Ministerio de Trabajo, en una asociación sometida a las disposiciones generales de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y los trámites a realizar para su inscripción, en su caso, en el Registro Nacional de Asociaciones del Ministerio del Interior.

Se ha informado al respecto de lo siguiente:

El Registro Nacional de Asociaciones examina el contenido del Acta de la Asamblea General y los Estatutos, y practica la inscripción de la asociación transformada cuando estos cumplen con requisitos establecidos en la Ley Orgánica 1/2002.

Sin perjuicio de los trámites que deban observarse en el Registro u Oficina de Depósito de Estatutos de la Dirección General de Trabajo, como consecuencia de su legislación específica (Ley 19/1977 reguladora del derecho de asociación sindical, y normas de desarrollo), la asociación u organización empresarial que pretenda acogerse al régimen general establecido por Ley Orgánica 1/2002 reguladora del Derecho de Asociación, debe presentar en el Registro Nacional de Asociaciones los siguientes documentos:

- El Acta de la reunión de la Asamblea General de la asociación o del órgano de gobierno con facultades para adoptar dicho acuerdo, o certificado de aquella, en la que figure que el acuerdo se ha tomado con el quórum de asistencia y resultado de la votación necesarios, el contenido del acuerdo –expresando que la entidad venía funcionando con arreglo a la Ley 19/1977 y que ahora se acoge a la Ley Orgánica 1/2002–, los datos de inscripción en Registro de origen, y la fecha y firma de los representantes.
- Certificado de la composición de la junta directiva u órgano de representación, acompañado de la identidad de sus miembros.
- Nuevos Estatutos, en los que se contengan los extremos a que se refiere el artículo 7 de la referida Ley Orgánica.
- Justificación de pago de la tasa que se devenga por inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones.

La inscripción debe ser comunicada al Registro u Oficina de Depósito de Estatutos del Ministerio de Trabajo para la realización de los trámites que

correspondan y que se practique la baja registral de la asociación como entidad sometida a la Ley 19/1977.

Por lo que concierne a la pérdida o solución de continuidad de la personalidad jurídica de la entidad que se transforma, cuestión que también se planteaba en la consulta, se ha informado de que no procede hacer valoraciones al respecto, ya que la inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones lo es a meros efectos de publicidad (artículo 22 de la Constitución y 10.1 de la LO 1/2002) y sin directas consecuencias sobre la adquisición o pérdida de la personalidad jurídica y capacidad de obrar de las asociaciones (artículo 5.2 de la LO 1/2002).

7. ENTIDADES EXCLUIDAS DE UN RÉGIMEN ASOCIATIVO ESPECÍFICO QUE PRETENDEN SU INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES

Con frecuencia se reciben solicitudes de inscripción registral de entidades asociativas que, aunque dedicadas a fines o actividades similares a las de asociaciones reguladas por legislación específica (asociaciones deportivas, sindicatos, organizaciones empresariales, religiosas, de estudiantes, etc. —a que se refiere el artículo 1.3 de la LO 1/2002—), no cumplen con los requisitos mínimos suficientes para acceder al correspondiente Registro especial, por lo que solicitan su inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones o registros territoriales de asociaciones, amparados en el carácter supletorio de la Ley Orgánica 1/2002.

En relación con esta materia, por parte de un Registro territorial de asociaciones se formuló consulta a la Secretaría General Técnica del Ministerio en los siguientes términos:

«Por los asociados constituyentes de la entidad denominada «Consejo Estudiantil...», se presentaron los Estatutos y sus correspondientes actas para su inscripción en el Registro de Asociaciones que se lleva en ese Centro, después de habérseles denegado la inscripción en el Censo de asociaciones de estudiantes de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación.

Examinado el contenido de los Estatutos de referencia y al considerarse que se podía tratar de una «asociación de estudiantes» con régimen normativo específico y por ello excluida de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, se dirigió escrito a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación, exponiendo determinadas argumentaciones jurídicas sobre el carácter de la enti-

dad y recabando informe sobre las razones o fundamentos que habían sugerido que dicho Organismo no llevase a cabo su inscripción en el registro o censo de asociaciones de alumnos, a lo que la Dirección Provincial de Educación contestó manteniendo que la asociación no reunía los requisitos suficientes para ser incorporada al Censo al que se refiere el Real Decreto 1532/1986, de 11 de julio, por el que se regulan las asociaciones de alumnos.

Persistiendo la duda sobre si la citada asociación debe ser inscrita en los Registros regulados por la Ley Orgánica referida o bien debe hacerlo en el de entidades asociativas docentes con arreglo a su regulación específica, es por lo que se formula consulta ...».

Por la Secretaría General Técnica del Ministerio sobre esta cuestión se informó de lo siguiente:

Teniendo en cuenta el carácter supletorio de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, en el Registro Nacional de Asociaciones se vienen registrando aquellas entidades que no pueden inscribirse en otro registro especial de asociaciones (como el de asociaciones de alumnos que regula el RD 1532/1986, de 11 de julio).

No obstante lo anterior, para que una «asociación de menores» pueda acceder al Registro general, su acuerdo fundacional, entre otros requisitos, debe cumplir lo dispuesto en el artículo 3.b. de la Ley Orgánica 1/2002, sobre capacidad para ejercer el derecho de asociación.

Por otra parte, cabe observar que de la inscripción de una entidad en el Registro general, en lugar del especial, puede resultar la no aplicación a la misma de las obligaciones y derechos que el régimen particular confiere a las «asociaciones de alumnos».

Por lo que concierne a la inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones de entidades que se acogen al régimen general, y sus efectos, en las correspondientes resoluciones de inscripción de la Secretaría General Técnica se hace constar que *«la inscripción tiene meros efectos de publicidad, previstos por el artículo 22 de la Constitución, y no exonera del cumplimiento de otras formalidades o trámites que sean exigibles para el desarrollo de sus fines».*

Sobre estas cuestiones, dice el Tribunal Supremo (SS. de 7 de marzo de 1989, de 30 de mayo de 1989 y de 22 de julio de 1989) que *«no se ve razón alguna por la que no quepa inscribir en el Registro Nacional de Asociaciones cualquier sociedad (asociación), aunque venga regulada por leyes especiales..., pues el Registro no concede ni quita derechos, ya que su única finalidad es la publicidad...».*

Por otra parte en las referidas sentencias también se pone de manifiesto el carácter general de la Ley de Asociaciones (actualmente LO 1/2002), indicando que dicha norma *«...admite la inscripción de todas las asociaciones no expresamente reguladas por otras normas, criterio de amplitud que convierte al Registro...en cierta manera en residual, donde accederán todas las asociaciones en cuyo acto fundacional se hayan observado las formalidades de la propia Ley y no concurran las circunstancias del nº 2 del artículo 22 de la Norma Fundamental, y ello es así porque las normas reguladoras de asociaciones concretas establecen unas condiciones o beneficios a los que no tienen por qué acogerse obligatoriamente las asociaciones que por cualquier razón prefieran quedar al margen de la especialidad, de manera que será ante la pretensión de acceso al Registro especial cuando habrá de calificarse la naturaleza de la entidad, pero no al general. Este criterio aparece corroborado por el Tribunal Constitucional en Sentencia 67/85,... y la consecuencia no podrá ser otra que la de eludir la hoy recurrente, su condición de Asociación deportiva. Sujeta a las normas de la Ley del Deporte, no podrá en modo alguno actuar como tal, gozar de los beneficios que la misma reconoce, ni soportar las cargas que también impone.»*

Consecuentemente, si la documentación presentada en el correspondiente Registro territorial de asociaciones reúne los requisitos que la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación establece, incluido el de capacidad para constituir y formar asociaciones con arreglo al régimen general, no parece que resulte inconveniente para acceder a la inscripción a efectos de publicidad de la entidad denominada «Consejo Estudiantil de ...».

**LEGISLACIÓN
Y JURISPRUDENCIA**

JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS EXTRANJEROS

El objetivo de la presente nota no es otro que dar cuenta de manera extractada de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional vertida en la STC 236/2007, de 7 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Parlamento de Navarra y que viene a modificar la interpretación de determinados derechos de los extranjeros en España hecha por el legislador ordinario.

A pesar de que la mayoría de los extractos siguientes se refieren a esa sentencia, es conveniente no olvidar la STC 259/2007, de 19 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Junta de Andalucía frente a los mismos contenidos que la sentencia anterior. Como novedad, en esta sentencia el TC, además de reafirmar los contenidos recogidos en la STC 236/2007, declara inconstitucional la referencia «cuando estén autorizados a trabajar» incluida en el art. 11.2, donde se recogía el derecho de huelga que, en su redacción original, condicionaba a la autorización de trabajo.

Debe señalarse que el TC se ha reafirmado en el mismo fallo en diversas sentencias, que vieron la luz el 20 de diciembre de 2007 frente a los recursos del Principado de Asturias (STC 265/2007), Junta de Extremadura (STC 264/2007), Gobierno de Aragón (STC 263/2007), Castilla-La Mancha (STC 262/2007) y 64 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso (STC 261/2007) y del Parlamento Vasco (STC 260/2007) y Junta de Andalucía (STC 259/2007) de 19 de diciembre.

1. CONSIDERACIÓN PREVIA

Antes de observar los pronunciamientos del Alto Tribunal referentes a los derechos concretos afectados por la sentencia, conviene señalar dos aspectos sobre los que el Tribunal Constitucional se pronunció y que pueden entender-

se como una verdadera declaración de principios. Por una parte, están los pronunciamientos relativos a la capacidad normativa del legislador ordinario y a la intensidad de los efectos sobre los derechos de los extranjeros. Aquí, el Tribunal acota de manera contundente los márgenes de actuación, de libre disposición, del legislador definiendo de manera precisa los límites infranqueables que derivan del contenido esencial de determinados derechos fundamentales. Por otra, también conviene retener la expresa importancia que el Tribunal Constitucional otorga en estas sentencias a la conexión entre la regulación de los derechos de los extranjeros y los límites derivados de la dignidad humana y de los principios establecidos en los tratados y acuerdos internacionales. En este sentido la modulación de la capacidad e incidencia del legislador quedará, a juicio del Tribunal, determinada por ese concepto jurídico indeterminado pero determinable en el momento de su regulación conforme a los límites derivados del propio texto constitucional y de los cuerpos normativos de ámbito internacional de reconocimiento y garantía de derechos fundamentales, especialmente la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Convenio Europeo, suscritos y ratificados por España.

Así, en lo relativo al primer apartado mencionado, el Alto Tribunal en su FJ 3º señala que «... *nuestro ordenamiento no desconstitucionaliza el régimen jurídico de los extranjeros, el cual tiene su fuente primera en el conjunto del texto constitucional*».

Porque, si bien es cierto que el artículo 13 de la Constitución dispone que: «Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley», el Tribunal entiende que esta «... *remisión a la ley (...) no supone pues una desconstitucionalización de la posición jurídica de los extranjeros puesto que el legislador, aún disponiendo de un amplio margen de libertad para concretar los «términos» en los que aquéllos gozarán de los derechos y libertades en España, se encuentra sometido a límites derivados del conjunto del título I de la Constitución, y especialmente los contenidos en los apartados primero y segundo del art. 10 CE en los términos que seguidamente se expondrán.*»

Una vez que el Tribunal declara, de manera contundente, que el legislador no puede sentirse plenamente libre para regular a su criterio los derechos de los extranjeros, precisa que «... *el legislador al que remite el art. 13.1 CE no goza de igual libertad para regular la titularidad y el ejercicio de los distintos derechos del título I, pues aquélla depende del concreto derecho afectado...*» sino que, al contrario, «... *una interpretación sistemática del repetido precepto constitucional impide sostener que los extranjeros gozarán en España sólo de los derechos y libertades que establezcan los tratados y el legislador (SSTC*

107/1984, de 23 de noviembre, FJ 3; 99/1985, de 30 de septiembre, FJ 2), dejando en manos de éste la potestad de decidir qué derechos del título I les pueden corresponder y cuáles no».

Ciertamente el Tribunal, tras recordar su célebre doctrina sentada ya en la STC 107/1984 y seguir sus pasos en la clasificación tripartita de derechos de los extranjeros, matiza, sin embargo, que la capacidad incisiva del legislador queda condicionada por «... el grado de conexión con la dignidad humana que mantiene un concreto derecho dado que el legislador goza de una limitada libertad de configuración al regular los derechos «imprescindibles para la garantía de la dignidad humana» y continua «... la dignidad de la persona, que encabeza el título I de la Constitución (art. 10.1 CE), constituye un primer límite a la libertad del legislador a la hora de regular ex art. 13 CE los derechos y libertades de los extranjeros en España. El grado de conexión de un concreto derecho con la dignidad debe determinarse a partir de su contenido y naturaleza, los cuales permiten a su vez precisar en qué medida es imprescindible para la dignidad de la persona concebida como un sujeto de derecho, siguiendo para ello la Declaración universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales a los que remite el art. 10.2 CE».

En este punto, y por sus importantes repercusiones a la hora de analizar los preceptos impugnados, conviene centrarse en el FJ 4º en el que el Tribunal precisa la carga constitucional de determinados derechos analizados y sus implicaciones en el texto impugnado. Así señala que «El legislador contemplado en el art. 13 CE se encuentra asimismo limitado al regular aquellos derechos que, según hemos declarado, «la Constitución reconoce directamente a los extranjeros» (STC 115/1987, de 7 de julio, FJ 2), refiriéndonos en concreto a los derechos de reunión y asociación. Ello implica, de entrada, que el legislador no puede negar tales derechos a los extranjeros, aunque sí puede establecer «condicionamientos adicionales» respecto a su ejercicio por parte de aquéllos, si bien «ha de respetar, en todo caso, las prescripciones constitucionales, pues no puede estimarse aquel precepto [art. 13.1 CE] permitiendo que el legislador configure libremente el contenido mismo del derecho, cuando éste haya venido reconocido por la Constitución directamente a los extranjeros ... Una cosa es, en efecto, autorizar diferencias de tratamiento entre españoles y extranjeros, y otra entender esa autorización como una posibilidad de legislar al respecto sin tener en cuenta los mandatos constitucionales».

Y cierra su argumentación respecto a la posible exigencia de un requisito administrativo para el ejercicio de un derecho de la siguiente manera: «el legislador puede ... y exigir a los extranjeros la autorización de su estancia o residencia como presupuesto para el ejercicio de algunos derechos constitucionales que

por su propia naturaleza hacen imprescindible el cumplimiento de los requisitos que la misma ley establece para entrar y permanecer en territorio español. Esta opción no es constitucionalmente ilegítima, como ya ha sido puesto de manifiesto por diversas decisiones de este Tribunal ... Ahora bien, dicha opción está sometida a (...) límites constitucionales (...) puesto que el incumplimiento de los requisitos de estancia o residencia en España por parte de los extranjeros no permite al legislador privarles de los derechos que les corresponden constitucionalmente en su condición de persona, con independencia de su situación administrativa. El incumplimiento de aquellos requisitos legales impide a los extranjeros el ejercicio de determinados derechos o contenidos de los mismos que por su propia naturaleza son incompatibles con la situación de irregularidad, pero no por ello los extranjeros que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España están desposeídos de cualquier derecho mientras se hallan en dicha situación en España.» Queda así claro, que los márgenes adicionales del legislador están avalados constitucionalmente pero que su extensión no puede ser tal que prive totalmente del ejercicio de un derecho por el incumplimiento de un requisito administrativo.

Sin definir exactamente cómo debe actuar el legislador, sí que dota a éste de unos criterios que debe seguir cualquier regulación de forma que ésta deba «... tener en cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos con la garantía de la dignidad humana, según los criterios expuestos; en segundo lugar, el contenido preceptivo del derecho, cuando éste venga reconocido a los extranjeros directamente por la Constitución; en tercer lugar, y en todo caso, el contenido delimitado para el derecho por la Constitución y los tratados internacionales. Por último, las condiciones de ejercicio establecidas por la Ley deberán dirigirse a preservar otros derechos, bienes o intereses constitucionalmente protegidos, y guardar adecuada proporcionalidad con la finalidad perseguida».

Por otra parte, y en lo relativo a la necesaria conexión de la determinación de la fuerza del texto constitucional en la labor del legislador ordinario, cabe subrayar que el Alto Tribunal, hace concordar la dignidad humana con su necesaria interpretación de vocación internacionalista al afirmar que «... al enjuiciar la Ley impugnada en este proceso, nos corresponde determinar si el legislador ha respetado los límites impuestos ex art. 10.2 CE por las normas internacionales, que le obligan a interpretar de acuerdo con ellas los derechos y libertades consagrados en nuestra Constitución.» Inserta así el Tribunal la interpretación de los Derechos Fundamentales en la tradición internacionalista, de forma que, conforme al artículo 10.2 de la Constitución, a la hora de regular y, por tanto, de condicionar el ejercicio de éstos, el legislador deba tener en cuen-

ta no sólo la dimensión constitucional de su contenido esencial sino las adherencias a este contenido que dimanarían de los textos internacionales y de la jurisprudencia de sus Tribunales, como así hace el propio Tribunal Constitucional.

2. DERECHO DE REUNIÓN

El precepto recurrido señala que *«Los extranjeros tendrán el derecho de reunión y manifestación, conforme a las leyes que lo regulan para los españoles y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España»*.

Tras comenzar señalando que *«el derecho de reunión, según ha reiterado este Tribunal, es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas ...»* el Tribunal invoca la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en muchas de sus sentencias; cuando afirma que *«la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación»* (STEDH caso *Rekvényi*, de 20 de mayo de 1999, § 58) *... de lo cual ... debe destacarse la conexión entre el derecho de reunión y la libertad de expresión, reiterada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por todas, STEDH caso Partido de la Libertad y de la Democracia, de 8 de diciembre de 1999, § 37), y el carácter participativo de este derecho en una sociedad democrática, en tanto que instrumento para la difusión de ideas y reivindicaciones por parte de grupos sociales que a menudo no disponen de otros medios para expresarse ante los poderes públicos y ante la sociedad en general.*

Esta base argumental es de la que se sirve el Tribunal para, a continuación, señalar que *«... ciertamente, el precepto enjuiciado establece una equiparación entre españoles y extranjeros en cuanto a la titularidad y el ejercicio del derecho de reunión, exigiendo sin embargo un requisito para los segundos, a saber, que éstos hayan obtenido la autorización de estancia o residencia en España. Podría entenderse pues que se trata de uno de los «condicionamientos adicionales» que, como se ha dicho, el legislador puede legítimamente establecer al ejercicio de un derecho que «la Constitución reconoce directamente a los extranjeros». Pero el precepto debatido no se limita a condicionar el ejercicio del derecho de reunión por parte de los extranjeros en situación irregular sino que impide radicalmente cualquier ejercicio del mismo a las personas que se encuentren en España en aquella situación»*.

Y sigue *«En suma, la definición constitucional del derecho de reunión realizada por nuestra jurisprudencia, y su vinculación con la dignidad de la*

persona, derivada de los textos internacionales, imponen al legislador el reconocimiento de un contenido mínimo de aquel derecho a la persona en cuanto tal, cualquiera que sea la situación en que se encuentre. En este sentido, ya hemos declarado que «'el ejercicio del derecho de reunión y de manifestación forma parte de aquellos derechos que, según el art. 10 de la norma fundamental, son el fundamento del orden político y de la paz social', por lo que 'el principio de libertad del que es una manifestación exige que las limitaciones que a él se establezcan respondan a supuestos derivados de la Constitución y que en cada caso resulte indubitadamente probado que se ha traspasado efectivamente el ámbito de libertad constitucional fijado' (STC 101/1985)» (STC 59/1990, de 29 de marzo, FJ 4). El legislador orgánico puede fijar condiciones específicas para el ejercicio del derecho de reunión por parte de los extranjeros que se encuentran en nuestro país sin la correspondiente autorización de estancia o residencia, siempre y cuando respete un contenido del mismo que la Constitución salvaguarda por pertenecer a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre».

De esta forma el Tribunal declara inconstitucional este apartado al entender que «... el precepto impugnado al art. 7.1 de la Ley Orgánica 4/2000 no realiza una modulación del derecho de reunión, estableciendo condiciones a su ejercicio, sino que niega este derecho a los extranjeros que no dispongan de autorización de estancia o residencia en España».

3. DERECHO DE ASOCIACIÓN

La redacción dada a este derecho en la Ley Orgánica 4/2000 quedaba de la siguiente manera: «Todos los extranjeros tendrán el derecho de asociación, conforme a las leyes, que lo regulan para los españoles y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España».

El Tribunal se sirve de la argumentación relacionada en el anterior caso para señalar, a continuación que «... en la STC 67/1985, de 24 de mayo, afirmamos que el derecho de asociación, interpretado de conformidad con la Declaración universal de derechos humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España, comprende tanto la libertad positiva de asociación como la negativa de no asociarse ...» y prosigue «... el art. 22.1 de nuestra Constitución utiliza la fórmula impersonal «Se reconoce el derecho de asociación», mientras los textos internacionales citados garantizan a «toda persona» la «libertad de asociación» (art. 20.1 de la Declaración univer-

sal; art. 11 CEDH) o «el derecho a asociarse libremente con otras» (art. 22.1 PIDCP), con los límites que se han citado ya...».

Por todo ello, y siguiendo el anterior argumento, el Tribunal no niega la posibilidad de establecer condicionamientos adicionales al reconocimiento constitucional a los extranjeros en España, pero siempre que respeten «... un contenido del mismo que la Constitución salvaguarda por pertenecer a cualquier persona, independientemente de la situación (administrativa) en que se encuentre.»

Al igual que en el anterior supuesto, el Tribunal se sirve de la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en aplicación del art. 11 CEDH conectándolo con el art. 10 CEDH, para confirmar que «... el derecho de asociación se encuentra, pues, vinculado a la dignidad humana y al libre desarrollo de la personalidad por cuanto protege el valor de la sociabilidad como dimensión esencial de la persona y en cuanto elemento necesario para la comunicación pública en una sociedad democrática. Dado que se trata de un derecho cuyo contenido está unido a esa dimensión esencial, la Constitución y los tratados internacionales lo «proyectan universalmente» y de ahí que no sea constitucionalmente admisible la negación de su ejercicio a los extranjeros que carezcan de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. Ello no significa, como ya hemos dicho respecto del derecho de reunión, que se trate de un derecho absoluto, y por ello el legislador puede establecer límites a su ejercicio por parte de cualquier persona, siempre que respete su contenido constitucionalmente declarado».

Y así, al igual que en el caso anterior inconstitucional el art. 8 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en la redacción que le da el art. 1.6., de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

4. DERECHO DE SINDICACIÓN Y HUELGA

En este caso el precepto impugnado disponía lo siguiente: «Los extranjeros tendrán derecho a sindicarse libremente o a afiliarse a una organización profesional, en las mismas condiciones que los trabajadores españoles, que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España».

El Alto Tribunal se reitera en sus argumentaciones vertidas en los supuestos anteriormente analizados para conectar aquí también el contenido del artículo 28 de la Constitución con los Tratados Internacionales y seguir así el criterio interpretativo ex art. 10.2 CE.

Así, trae a colación «... el art. 23 de la Declaración universal de los derechos humanos, según el cual «toda persona tiene derecho a fundar sindicatos

y a sindicarse para la defensa de sus intereses»; así como el art. 22 PIDCP, que reza: «toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos para la protección de sus intereses», lo que en términos similares recoge el art. 8 PIDESC, proclamando el «derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección». Por otra parte, como se ha visto, el art. 11.1 CEDH consagra el derecho de «toda persona» a la libertad de reunión y de asociación, «incluido el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses», mientras en la Carta social europea las partes contratantes se comprometen a «que la legislación nacional no menoscabe esa libertad [sindical] ni se aplique de manera que pueda menoscabarla» (art. 5). Finalmente, deben mencionarse dos Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ambos ratificados por España y con virtualidad hermenéutica ex art. 10.2 CE (según se dijo en la STC 191/1998, de 29 de septiembre, FJ 5): el Convenio núm. 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, en cuyo art. 2 se garantiza aquí ya «a los trabajadores ... sin ninguna distinción ... el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones»; y el Convenio núm. 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y negociación colectiva, cuyo art. 1 proclama que «los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo».

Y siguiendo el hilo argumental de los anteriores pronunciamientos señala que *«la concepción según la cual el derecho de libertad sindical se ejercería exclusivamente por quienes ostentan la condición de trabajador en sentido legal, es decir, por quienes «sean sujetos de una relación laboral» (en los términos del art. 1.2 de la Ley Orgánica de libertad sindical: LOLS), no se corresponde con la titularidad del derecho fundamental, ejercitable, entre otras finalidades posibles en la defensa de los intereses de los trabajadores, para llegar a ostentar tal condición jurídico-formal. De ahí que no resulte absurdo, como alega el Abogado del Estado, reconocer este concreto derecho a los extranjeros no autorizados para estar o residir en España, quienes pueden afiliarse a los sindicatos españoles para la defensa de sus intereses, entre los que puede encontrarse la regularidad de su situación, pese a la irregularidad de la misma. También aquí debemos precisar que el legislador orgánico puede fijar condiciones específicas para el ejercicio del derecho de sindicación por parte de los extranjeros que se encuentran en nuestro país sin la correspondiente autorización de estancia o residencia, siempre y cuando respete un contenido del mismo que la Constitución salvaguarda por pertenecer a cualquier persona, independientemente de la situación en que se encuentre.*

En consecuencia, estos razonamientos conducen al Alto Tribunal a declarar la inconstitucionalidad del inciso referido al derecho a sindicarse libremente no al apartado referente a la organización profesional.

En el caso de la huelga, de manera íntimamente ligada a la sindicación, el Tribunal, ahora en la sentencia STC 259/2007, de 19 de diciembre de 2007, se pronuncia sobre la posibilidad de restringir el ejercicio de dicho derecho únicamente a aquellos con una relación jurídico laboral debidamente autorizada y ordenada por un contrato de trabajo y con la pertinente autorización administrativa.

En este sentido tras recordar que el derecho de huelga «... *presenta una directa relación en su ejercicio con el derecho de libertad sindical consagrado en el art. 28.1 CE ...*» y hacer un excursus por su doctrina sentada en la importante Sentencia de 11 de abril de 1981 que determinó el contenido esencial del derecho de huelga, se enfrenta al relevante aspecto de la naturaleza del concepto de trabajador «... *relevante para la determinación del ámbito subjetivo del derecho de huelga ...*» y así partiendo de la jurisprudencia sentada en la STC 236/ 2007 (FJ 9) señala que «... *en su caracterización material, independientemente de la legalidad o ilegalidad de situación, (...) en ella ha de incluirse a todo aquel que presta sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona. Siendo ello así no resulta constitucionalmente admisible la exigencia de la situación de legalidad en España para el ejercicio del derecho de huelga por parte de los trabajadores extranjeros, aunque la anterior situación resulte exigible para la celebración válida de su contrato de trabajo... Así pues la exclusión total del derecho de huelga de aquellos extranjeros que trabajen a pesar de carecer de la correspondiente autorización administrativa para ello –la cual, por lo demás, no están personalmente obligados a solicitar– no se compadece con el reconocimiento del derecho de huelga que proclama el art. 28.2 CE, interpretado conforme a la normativa internacional sobre este derecho ratificada por España, en particular el art. 8.1 d) PIDESC, en cuya virtud los Estados signatarios del Pacto han de garantizar el ejercicio del derecho de huelga, de forma que la regulación que se establezca deberá tener por objeto el ejercicio del derecho y no impedirlo a los trabajadores que prestan servicios retribuidos por cuenta ajena sin contar con los preceptivos permisos legales*».

Así declara la inconstitucionalidad el inciso «cuando estén autorizados a trabajar» del art. 11.2 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, en la redacción dada por el art. 1, punto 9, de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, por ser contrario al art. 28.2 CE.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Al margen de otras consideraciones que realiza el Tribunal relativas a aspectos que afectan a la asistencia jurídica, al retorno, a la expulsión, a la reagrupación familiar, en los que el Tribunal consolida una jurisprudencia previa, y de otras relativas, aquí sí, a un reconocimiento adicional del derecho a la educación no obligatoria, es importante tener en cuenta que el Tribunal no pretende «dirigir» la tensión normativa y condicionante del legislador, sino sólo acotar sus ámbitos de movimiento. De ahí que al explicar los efectos de la sentencia, el Alto Tribunal, señale que *«no procede declarar la nulidad de los artículos de la Ley Orgánica 8/2000 que garantizan los derechos de reunión, asociación y sindicación a los extranjeros que hayan obtenido autorización de estancia o residencia en España porque ello produciría un vacío legal que no sería conforme a la Constitución, pues conduciría a la denegación de tales derechos a todos los extranjeros en España, con independencia de su situación. Tampoco procede declarar la nulidad solo del inciso «y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España», que figura en cada uno de aquellos artículos, puesto que ello entrañaría una clara alteración de la voluntad del legislador ya que de este modo se equipararía plenamente a todos los extranjeros, con independencia de su situación administrativa, en el ejercicio de los señalados derechos. Como hemos razonado anteriormente, no corresponde a este Tribunal decidir una determinada opción en materia de extranjería, ya que su pronunciamiento debe limitarse, en todo caso, a declarar si tiene o no cabida en nuestra Constitución aquélla que se somete a su enjuiciamiento. De ahí que la inconstitucionalidad apreciada exija que sea el legislador, dentro de la libertad de configuración normativa (STC 96/1996, de 30 de mayo, FJ 23), derivada de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica libertad democrática (STC 55/1996, de 28 de marzo, FJ 6), el que establezca dentro de un plazo de tiempo razonable las condiciones de ejercicio de los derechos de reunión, asociación y sindicación por parte de los extranjeros que carecen de la correspondiente autorización de estancia o residencia en España. Y ello sin perjuicio del eventual control de constitucionalidad de aquellas condiciones, que corresponde a este Tribunal».*

Queda así un camino pendiente para el legislador que debe recorrer por la senda marcada por el Tribunal Constitucional.

ENRIQUE CORTÉS DE ABAJO

**RECENSIONES Y SELECCIÓN
BIBLIOGRÁFICA**

Xavier Rius Sant. *El libro de la inmigración en España*. Córdoba, Almuzara, 2007. 412 p.

Pocos fenómenos reflejan un cambio tan sensible en el perfil demográfico de una sociedad y, por ende, en las políticas públicas de un país como lo ha sido la inmigración para España en el curso de los últimos 30 años. Si a ello se une el que la ordenación jurídica de la realidad social, por su propia naturaleza, tiene lugar una vez que los hechos ya se han producido, el resultado es un entramado jurídico tan complejo como azaroso. Complejo, por la diversidad de situaciones a las que dar cobertura jurídica. Azaroso, por la necesaria adaptación permanente de una legislación que, sin embargo, no ha podido prever los derroteros y evolución de un fenómeno social de esta magnitud. Por tal motivo, el propósito de abordar los «*avatares políticos, legales, jurídicos y mediáticos*» –como avanza el autor– de la inmigración en España, resulta tan sugerente como necesario.

I. COMENTARIO

Formalmente, el autor se sirve de un lenguaje periodístico que le permite describir, siguiendo una secuencia histórica –especialmente entre el Capítulo I y el XL–, la evolución e impacto social que el fenómeno migratorio ha tenido en España y, en paralelo, las respuestas políticas y jurídicas a dicho fenómeno. Incorporando criterios que se sitúan a medio camino de las ciencias sociales y de las ciencias de la comunicación, parte de la propia percepción del término «inmigrante» (tradicionalmente vinculado a los nacionales españoles procedentes de otra región) frente al de «extranjero» (tradicionalmente unido a aquellos nacionales de un tercer Estado definidos, a menudo, por un status económico superior al de los españoles) y cómo, paulatinamente, ambos términos han evolucionado en su contenido y han tendido a acercarse.

La descripción secuencial de los hechos que fueron motivando las distintas decisiones, tanto normativas como estrictamente políticas, permite seguir la evolución del fenómeno migratorio a lo largo de tres décadas como si

de un fotograma se tratase. De esta forma, se conjuga la descripción histórica con un dinamismo que facilita la lectura y permite extraer conclusiones parciales. De entre ellas, cabe destacar el cambio en la percepción social y política de la inmigración y cómo pasó de ser un hecho casi anecdótico o residual en términos cuantitativos –años 70 y 80–, a ser considerado un problema que requería un tratamiento desde un enfoque cercano al orden público –durante gran parte de la década de los 90–, hasta su progresiva consideración como un fenómeno de mayor complejidad y no como un simple problema, entre los años 90 y el cambio de siglo.

Fruto de tal complejidad, el ensayo recoge, con gran acierto, la incidencia de otras variables históricas, culturales y socioeconómicas, tales como la apertura del país y su integración en Europa, el contexto de crecimiento económico vivido por España en la última década, así como la realidad demográfica del país y las incertidumbres que, cada cierto tiempo, se ciernen sobre la sostenibilidad del sistema de capitalización y pensiones de la Seguridad Social. Aunque de forma distinta, todos estos aspectos juegan como factores explicativos de la inmigración en España.

La metodología que sustenta el ejercicio incluye, igualmente, un esfuerzo de documentación nada desdeñable, incorporando datos estadísticos oficiales, recopilación de leyes –tanto aprobadas como borradores y proyectos–, declaraciones de autoridades y responsables públicos y –lo que probablemente resulte de mayor interés– algunos comentarios que, tentativamente, permiten explicar la incidencia de los distintos hechos en la toma de decisiones políticas y elaboración normativa.

Sustantivamente, el centro del ejercicio ensayístico gira en torno a la crítica a cómo el ordenamiento jurídico español ha pretendido resolver la progresiva llegada de inmigrantes. En este punto, a tenor de lo señalado por Rius Sant, este posicionamiento adopta un doble perfil.

1) **En primer lugar, el ensayo denuncia cómo las normas en materia de extranjería siempre han ido a la zaga del fenómeno migratorio.** Esta observación constituye, no obstante, una crítica generalizada de la que pocas parcelas del derecho quedan exentas y, por tanto, predicable de otros ámbitos de regulación social, pues por su propia naturaleza los hechos siempre han antecedido la respuesta jurídica¹.

Buena prueba de ello es el papel que ha jugado el Tribunal Constitucional a la hora de interpretar, integrar e incluso modificar algunos de los términos en que las leyes de extranjería se habían redactado². De hecho, desde el punto de vista jurídico, probablemente éste sea uno de los aspectos de mayor

interés. El nivel de litigiosidad generado por el reconocimiento o atribución de derechos a los extranjeros tiene su reflejo en los distintos recursos de inconstitucionalidad que, de manera casi sistemática y fruto de la contestación social de cada momento, se han ido interponiendo contra la normativa en esta materia, tendiendo, progresivamente, a un fortalecimiento de las garantías jurídicas de los extranjeros en España.

2) **La crítica se dirige, en segundo término, hacia la forma en que se ha desarrollado la gestión de la extranjería, especialmente en su dimensión burocrática y administrativa.** En concreto, hacia la forma en que las Administraciones Públicas han dado una respuesta a las distintas vicisitudes jurídicas vinculadas a la situación de los extranjeros en España. En tal sentido, el autor hace referencia a las situaciones de ilegalidad sobrevenidas por las dificultades que los titulares de los permisos tenían a la hora de renovarlos. Además de las dificultades en la renovación, el autor hace especial hincapié en la asincronía que, durante mucho tiempo, presidió la tramitación y concesión de los permisos de residencia, de una parte, y autorización de trabajo (vinculado a la existencia de contrato), de otra. Esta circunstancia generó en el pasado situaciones de inseguridad jurídica –ya superada–, dado que en determinados periodos de nuestra historia reciente la obtención de un permiso estaba condicionada a la titularidad del otro..., y viceversa.

II. CRÍTICA

Sin perjuicio de la oportunidad que brinda el dinamismo con que se relatan los hechos que conforman los distintos capítulos del ensayo, el hilo argumental es el resultado, fundamentalmente, de afirmaciones y declaraciones realizadas en una clave eminentemente política y que, en ausencia de una explicación más detallada, llevan a que el lector, en apenas tres párrafos, transite entre situaciones de muy diversa naturaleza y que pueden tener un carácter inconexo o aislado. Así, el autor combina capítulos enteros consagrados a la descripción de un hecho y su análisis pormenorizado, con otros capítulos en los que hechos puntuales acaecidos en España se entremezclan con decisiones europeas o políticas realizadas en terceros países, sin que se explique con la misma claridad la relación entre unos y otros.

El notable esfuerzo de documentación realizado y la razonable orientación de muchas de las reflexiones expuestas, a menudo, conduce a un análisis demasiado centrado en la dimensión sancionadora de la política de inmigración y, en especial, a la situación de los inmigrantes irregulares, sea o no sobrevenida. En ocasiones, se echa de menos un tratamiento más detallado de otros aspectos de

interés que integran la política migratoria española, en cuestiones tales como la integración de los inmigrantes, la asistencia sanitaria, el derecho a la educación y acceso al sistema educativo de los menores o el acceso a otras políticas de carácter asistencial, por citar algunos ejemplos. Estos aspectos también conforman el carácter evolutivo de la política de extranjería y de inmigración.

Desde una perspectiva más amplia, si la complejidad del fenómeno migratorio exige un tratamiento integral de sus distintas dimensiones, no es menos cierto que también ha venido demandando esfuerzos suplementarios en el marco de la cooperación internacional, especialmente en la ordenación y gestión de los flujos. El análisis del «efecto llamada» podría merecer, en cierta medida, un tratamiento más prolijo que el que se debate únicamente entre las variables de crecimiento económico de los países de acogida y la falta de desarrollo de los países de origen. Aspectos como la sociedad de la información y las nuevas tecnologías aportan, igualmente, explicaciones parciales del fenómeno migratorio entre el siglo XX y el siglo XXI³.

En cualquier caso, «El libro de la inmigración en España» constituye una lectura de máximo interés para entender la evolución de la inmigración en nuestro país, integrar sus factores explicativos, las respuestas dadas por las Administraciones Públicas y tomar la medida de la dimensión que tiene la inmigración en España, como un fenómeno complejo tanto en su contenido, como en el tipo de respuestas que requiere en el plano normativo, social y político.

JOAQUÍN TAMARA ESPOT

Referencias

- ¹ **Jürgen Habermas**, *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Capítulo 1 «Law as a Category of Social Mediation between Facts and Norms»*. Ed Paperback (1996).
- ² Así, cada Ley de extranjería ha visto como diversos artículos han sido reinterpretados o declarados inconstitucionales –y por tanto desprovistos de valor jurídico–, desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 107/1984, de 23 de noviembre, pasando por la STC 169/2006, de 5 de junio o, más recientemente, la doctrina asentada en la STC 236/2007, de 7 de noviembre, la STC 259/2007 de 19 de noviembre y las resoluciones confirmatorias de las SSTC 260/2007, 261/2007, 262/2007, 263/2007, 264/2007 Y 265/2007, todas ellas de 20 de diciembre.
- ³ **OIM - Organización Internacional para las Migraciones**. «*Internacional migration, development and the information society*». Document WSIS-II/PC-2/CONTR/8-E, 14 de febrero de 2005, presentado con ocasión de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Túnez 2005.

SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA¹: BIBLIOGRAFÍA TEMÁTICA: SEGURIDAD CIUDADANA

1

AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç

Derecho de la seguridad pública y privada / Vicenç Aguado i Cudolà. – 1ª ed. – Cizur Menor (Navarra) : Thomson-Aranzadi, 2007. – 233 p. ; 24 cm. – (Monografías Aranzadi ; 429)

Bibliografía: p. 223-233

D.L. NA 101-2007. – ISBN 978-84-8355-119-6

1. Seguridad ciudadana-España 2. Empresas de seguridad-Derecho-España
Signatura 32.004

2

ALLI TURRILLAS, Juan-Cruz

Los nuevos retos al marco normativo y a la seguridad en el ámbito local / Juan-Cruz Alli Turrillas

Incluye referencias bibliográficas

En: Revista de estudios de la administración local y autonómica. – Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, [2005]. – ISSN 1699-7476. – N. 303 (en.-abr. 2007), p. 65-92

1. Policía local-España 2. Seguridad ciudadana-España 3. Orden público-España
4. España-Defensa nacional

3

AMORES GONZALEZ, Jesús

La tecnología al servicio de la seguridad ciudadana / Jesús Amores Gonzalez

En: Cuadernos de la Guardia Civil. – Madrid : Centro de Publicaciones, Ministerio del Interior, 1989-. – ISSN 1136-4645. – N. 37 (2008), p. 49-66

1. Policía-España 2. Seguridad ciudadana-España 3. Policía-Innovaciones tecnológicas-España 4. Cooperación transfronteriza-España

¹ Selección del fondo documental de la Biblioteca Central y Centro de Documentación del Ministerio del Interior de lo publicado en los 5 últimos años sobre materias de interés para el Departamento.

4

ANTÓN BARBERÁ, Francisco

Técnicas de intervención / Francisco de Antón y Barberá. – Valencia : Tirant lo Blanch, 2008. – 347 p. ; 24 cm. – (Ciencia policial ; 11)

Bibliografía: p [343]-347. Índice

D.L. V 1092-2008. – ISBN 978-84-9876-074-3

1. Seguridad ciudadana 2. Investigación criminal

Signatura 33.077

5

BRANDARIZ GARCÍA, José Ángel

Política criminal de la exclusión : el sistema penal en tiempos de declive del estado social y crisis del estado-nación / José Ángel Brandariz García. – Albolote (Granada) : Comares, [2007]. – XVIII, 292 p. ; 24 cm. – (Biblioteca Comares de ciencia jurídica) (Estudios de derecho penal y criminología ; 86)

Bibliografía: p. [263]-292

D.L. GR 984-2007. – ISBN 978-84-9836-239-8

1. Política criminal 2. Seguridad ciudadana 3. Seguridad del Estado

Signatura 32.451

6

CÁMARA DEL PORTILLO, Diego

La intervención de la administración en la seguridad ciudadana y espectáculos públicos / Diego Cámara del Portillo

En: Parte especial del Derecho administrativo : la intervención de la Administración en la sociedad / Enrique Linde Paniagua (coordinador) ; Juan-Cruz Alli Turrillas ... [et al.]. – Majadahonda (Madrid) : Colex, 2007. – ISBN 978-84-8342-104-8. – P. 267-350

1. Orden público-España 2. Espectáculos-Derecho-España 3. Policía-España 4. Seguridad privada-España 5. España-Administración pública

7

CECCALDI, Stéphane

Transfèrement des condamnés et ordre public procédural : de l'ordre public de l'État d'exécution à l'ordre public européen? / Stéphane Ceccaldi

Incluye referencias bibliográficas

En: RSC : Revue de Science Criminelle et de Droit Penal Comparé. – Paris : Sirey-Dalloz, 1936-. – ISSN 0035-1733. – N. 2 (avril-juin 2008), p. 303-318

1. Expulsión de extranjeros 2. Seguridad ciudadana-Países de la Unión Europea 3. Traslado de personas

8

CONVIVENCIA ciudadana, seguridad pública y urbanismo : diez textos fundamentales del panorama internacional / coordinadores, Iñigo Ortiz de Urbina Gimeno, Juli Ponce Solé. – Barcelona : Fundación Democracia y Gobierno Local, [2008]. – 325 p. ; 21 cm. – (Serie Claves del gobierno local ; 6)

En la port. : Diputació Barcelona, Xarxa de municipis

Incluye referencias bibliográficas

D.L. B 21356-2008. – ISBN 978-84-612-3131-7

1. Seguridad ciudadana 2. Urbanismo-Aspectos sociales 3. Delincuencia-Aspectos sociales 4. Delincuencia-Prevención 5. Sociología urbana
Signatura 33.537

9

DUQUE QUICIOS, José

Modelo de seguridad alemán / José Duque Quicios

En: Cuadernos de la Guardia Civil. – Madrid : Centro de Publicaciones, Ministerio del Interior, 1989-. – ISSN 1136-4645. – N. 37 (2008), p. 35-47

1. Policía-Alemania 2. Servicio secreto-Alemania 3. Seguridad ciudadana-Alemania

10

DUQUE QUICIOS, José

Modelo de seguridad en Estados Unidos / José Duque Quicios

Bibliografía

En: Cuadernos de la Guardia Civil. – Madrid : Centro de Publicaciones, Ministerio del Interior, 1989-. – ISSN 1136-4645. – N. 38 (2008), p. 83-95

1. Policía-Estados Unidos 2. Seguridad ciudadana-Estados Unidos

11

ESPAÑA. Leyes, etc., de seguridad ciudadana

Compendio normativo de seguridad ciudadana. – Cizur Menor (Navarra) : Thomson-Aranzadi, 2007. – 281 p. ; 21 cm. – (Colección Códigos básicos Aranzadi)

D.L. NA 1710-2007. – ISBN 978-84-8355-347-3

1. Seguridad ciudadana-España-Legislación 2. Protección civil-España-Legislación
Signatura 32.599

12

FAMIGLIETTI, Francesco

La dirigenza dell'administrazione della pubblica sicurezza : tra modelli pubblicitici e «suggestioni» privatistiche / Francesco Famiglietti

Incluye referencias bibliográficas

En: Rivista di polizia : rassegna di dottrina, tecnica e legislazione. – Santa Maria Capua Vetere : Edizioni Progresso, 1948-. – ISSN 0035-6476. – N. 2 (febr. 2007), p. 81-113

1. Seguridad ciudadana-Italia 2. Policía-Italia

13

GARCÍA ARÁN, Mercedes

Delincuencia, inseguridad y pena en el discurso mediático / Mercedes García Arán

En: Problemas actuales del derecho penal y de la criminología : estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita / Francisco Muñoz Conde, director. – Valencia : Tirant lo Blanch, 2008. – ISBN 978-84-9876-136-8. – P. 85-113

1. Seguridad ciudadana-Opinión pública 2. Delincuencia 3. Derecho penal 4. Penas

14

GUEDES VALENTE, Manuel Monteiro

El sistema de seguridad interior portugués, breve reflexión / Manuel Monteiro Guedes Valente

En: Cuadernos de la Guardia Civil. – Madrid : Centro de Publicaciones, Ministerio del Interior, 1989-. – ISSN 1136-4645. – N. 36 (2007), p. 1-15

1. Seguridad ciudadana-Portugal 2. Policía-Portugal 3. Investigación criminal-Portugal 4. Policía-Portugal-Cooperación internacional

15

HUESCA GONZÁLEZ, Ana María

La percepción de inseguridad en Madrid / Ana Huesca González, Elena Ortega Alonso. – Madrid : Universidad Pontificia Comillas, 2007. – 122 p. : gráf., mapas ; 24 cm. – (Biblioteca Comillas. Ciencias sociales ; 2)

Bibliografía : p. [95-99]. Índices

D.L. M 33734-2007. – ISBN 978-84-8468-216-5

1. Delincuencia-Madrid (Comunidad Autónoma) 2. Seguridad ciudadana-Madrid (Comunidad Autónoma)-Opinión pública I. Ortega Alonso, Elena
Signatura 32.622

16

MAGRO SERVET, Vicente

Panorama legal sobre la videovigilancia : viabilidad legal de su utilización en la seguridad pública y privada / por Vicente Magro Servet

En: Revista de jurisprudencia. – Madrid : El Derecho, [2005]-. – Año 4, sept. 2008, n. 4, p. 1-6

1. Seguridad ciudadana-España 2. Seguridad privada-España 3. Vigilancia electrónica-España

17

NICOUD, Florence

La participation des personnes privées à la sécurité publique : actualité et perspectives / par Florence Nicoud

Incluye referencias bibliográficas

En: Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger : RDP. – Paris : Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, [1894]-. – ISSN 0035-2578. – N. 5 (sept.-oct. 2007), p. [1247]-1273

1. Seguridad ciudadana 2. Policía 3. Orden público

18

NUNZI, Alfredo

Exchange of information and intelligence among law enforcement authorities : a European Union perspective / Alfredo Nunzi

Incluye referencias bibliográficas

En: Revue internationale de droit penal = International review of penal law. – Paris : Érès. – ISSN 0223-5404. – Année 78, (1er/2e trimestre 2007), p. [143]-151

1. Crimen organizado-Prevención-Países de la Unión Europea 2. Terrorismo-Política gubernamental-Países de la Unión Europea 3. Policía-Países de la Unión Europea-Cooperación internacional 4. Seguridad ciudadana-Países de la Unión Europea 5. Servicio secreto-Países de la Unión Europea

19

NÚÑEZ CASTAÑO, Elena

Las transformaciones sociales y el Derecho penal : del Estado liberal al derecho penal del enemigo / Elena Núñez Castaño

Bibliografía: p. 159-162

En: Problemas actuales del derecho penal y de la criminología : estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita / Francisco Muñoz Conde, director. – Valencia : Tirant lo Blanch, 2008. – ISBN 978-84-9876-136-8. – P. 115-162

1. Derecho penal 2. Seguridad ciudadana 3. Derecho penal del enemigo

20

PAISAJE ciudadano, delito y percepción de la inseguridad : investigación interdisciplinaria del medio urbano / Pedro Fraile ... [et al.] (editores). – Madrid : Dykinson, 2006 [i.e. 2007]. – 235 p. : il., gráf., planos ; 21 cm. – (Colección Oñati)

Incluye referencias bibliográficas

D.L. SE 1624-2007. – ISBN 978-84-9772-948-2

1. Delincuencia-España-Opinión pública 2. Seguridad ciudadana-España-Opinión pública 3. Delincuencia-América latina-Opinión pública 4. Seguridad ciudadana-América latina-Opinión pública I. Fraile, Pedro (1952-)

Signatura 32.290

21

PAREJO ALFONSO, Luciano

Seguridad pública y policía administrativa de seguridad : problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado administrativo / Luciano Parejo Alfonso. – Valencia : Tirant lo Blanch, 2008. – 149 p. ; 20 cm. – (Alternativa ; z")

D.L. V 4496-2008. – ISBN 978-84-9876-341-6

1. Seguridad ciudadana-España 2. Policía-España 3. Orden público-España
Signatura 33.622

22

PÉREZ CEPEDA, Ana Isabel

De la sociedad neoliberal del riesgo a la expansión del Derecho penal / Ana Isabel Pérez Cepeda

Bibliografía: p. 195-199

En: Problemas actuales del derecho penal y de la criminología : estudios penales en memoria de la Profesora Dra. María del Mar Díaz Pita / Francisco Muñoz Conde, director. – Valencia : Tirant lo Blanch, 2008. – ISBN 978-84-9876-136-8. – P. 163-199

1. Derecho penal 2. Seguridad ciudadana

23

La PREVENCIÓN del delito y del riesgo I. – Madrid : Dykinson, [2007]. – 192 p. : il., gráf. ; 24 cm. – (Cuadernos de seguridad y policía ; 4)

En la port.: Gobierno de Canarias

Incluye referencias bibliográficas

D.L. SE 1314-2007. – ISBN 978-84-9849-009-1

1. Delincuencia-Prevención 2. Seguridad ciudadana
Signatura 32.427

24

RECASENS I BRUNET, Amadeu

La seguridad y sus políticas / Amadeu Recasens i Brunet. – Barcelona : Atelier, [2007]. – 238 p. ; 24 cm. – (Políticas de seguridad ; 3)

Bibliografía: p. 207-235

ISBN 978-84-96758

1. Seguridad ciudadana 2. Política criminal 3. Orden público

Signatura 32.553

25

RESPUESTAS internacionales a los retos de la seguridad / [coordinador], Luis Ramón Ruiz Rodríguez. – Valencia : Tirant lo Blanch, 2009. – 326 p. ; 24 cm. – (Tirant «Criminología y educación social». Serie mayor)

«Los trabajos incorporados a esta publicación tienen su origen en la celebración en Jerez de la Frontera, los días 14, 15 y 16 de noviembre, del I Congreso Internacional sobre Seguridad y Democracia»

D.L. V 1077-2009. – ISBN 978-84-9876-466-6

1. Seguridad ciudadana 2. Seguridad del Estado 3. Defensa nacional I. Ruiz Rodríguez, Luis Ramón

26

RODRÍGUEZ GARCÍA, José Antonio (1968-)

El dictamen de la Comisión Parlamentaria sobre el 11-M : libertad religiosa y terrorismo islamista / José Antonio Rodríguez García

Bibliografía: p. 281-285

En: Revista de estudios políticos : publicación trimestral del Instituto de Estudios Políticos. – Madrid : Instituto de Estudios Políticos, 1941-. – ISSN 0048-7694. – N. 136 (abr.-jun. 2007), p. 253-285

1. Comisión Islámica de España 2. Terrorismo-Aspectos religiosos-Islamismo-España 3. Libertad religiosa-España 4. Seguridad ciudadana-España 5. Orden público-España

27

TENDENCIAS de la criminalidad y percepción social de la inseguridad ciudadana en España y la Unión Europea / Alfonso Serrano Gómez (director) ; Carlos Vázquez González (coordinador) ; autores, Tomás Fernández Villazala ... [et al.]. – Madrid : Edisofer, 2007. – 302 p. : gráf. ; 24 cm. – (Estudios jurídicos)

Precede al tít.: Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior; Departamento de Derecho Penal y Criminología, Universidad Nacional de Educación a Distancia

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-84-96261-32-7

1. Seguridad ciudadana-España-Opinión pública 2. Seguridad ciudadana-Países de la Unión Europea-Opinión pública 3. Delincuencia-España-Opinión pública 4. Delincuencia-Países de la Unión Europea-Opinión pública 5. Vigilancia electrónica-España 6. Empresas de seguridad-España
Signatura 32.046

28

VÁZQUEZ GONZÁLEZ, Carlos (1967-)

Delincuencia e inseguridad ciudadana en la Unión Europea / autor, Carlos Vázquez González. – Madrid : Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior, 2007. – 62 p. : gráf. ; 30 cm. – (Análisis del Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior ; n. 28)

Bibliografía: p. 59-61

D.L. M 11749-2007

1. Delincuencia-Países de la Unión Europea 2. Seguridad ciudadana-Países de la Unión Europea
Signatura 32.131

29

VERGER SANS, Jordi

Delincuencia organizada en Cataluña : marco competencial de la Guardia Civil, medidas de coordinación e intercambio de información / Jordi Verger Sans. – Madrid : Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior (IUISI), 2008. – 81 p. : il., gráf. col. ; 24 cm

D.L. M 6888-2009. – ISBN 978-84-691-8475-2

1. España. Guardia Civil 2. Seguridad ciudadana-Cataluña 3. Delincuencia-Prevención-Cataluña
Signatura 21.371

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

I. La **Revista** admite la publicación de:

1. Trabajos de carácter doctrinal, que sean **originales e inéditos**.
2. Notas breves sobre experiencias o proyectos en curso.
3. Notas de legislación y jurisprudencia sobre materias del ámbito de competencias del Departamento.
4. Reseñas bibliográficas sobre obras de reciente aparición y, en general, documentación sobre recursos de información de materias relacionadas con el ámbito competencial del Departamento.

II. NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE COLABORACIONES

Los criterios para la presentación de los originales son los siguientes:

- **EXTENSIÓN.** La extensión máxima aconsejable –para los trabajos doctrinales y estudios– es de 25-30 páginas. Las reseñas bibliográficas no superarán las 5 páginas. Las páginas estarán numeradas en el margen inferior derecho.
- **TÍTULO Y AUTORÍA.** En la primera página se pondrá el título del artículo (en mayúsculas y negrita) y, debajo, el nombre completo del autor (también en mayúsculas), indicando Centro Directivo –si es personal del Ministerio del Interior– o Departamento, Facultad o Universidad en la que esté adscrito, si es personal investigador o docente. Se incluirá, en párrafo aparte –sin sangrado–, y precedido de la expresión «Resumen», un extracto en castellano del contenido del artículo (con una extensión aproximada de 10 líneas) y, en el párrafo siguiente –también sin sangrado–, precedido de la expresión «Palabras clave:» las palabras clave que expresen el contenido del artículo (con un máximo de cinco).
- **ESTRUCTURA DE LOS ARTÍCULOS.** Se recomienda que los artículos se dividan en apartados y secciones (dos niveles) numerados, los cuales se titularán con letra mayúscula negrita en el primer nivel de jerarquía y con mayúscula redondo en el segundo (sin negrita). De ser necesarios más niveles, el título del tercer nivel se escribirá en minúscula y en negrita, y el cuarto, en minúscula y cursiva.
- **ELEMENTOS TIPOGRÁFICOS.** Se escribirá a doble espacio.
 - **TIPO DE LETRA.** Se utilizará un solo tipo de letra –Times New Roman–, y de un solo tamaño –12 puntos–, excepto en las transcripciones de citas textuales largas en párrafo aparte del texto general, las notas finales y en las indicaciones sobre las fuentes bibliográficas, en los cuadros y figuras, que serán de cuerpo menor –10 puntos–.
 - **MAYÚSCULAS.** En general, las mayúsculas se utilizarán solamente para el título del artículo y para los apellidos de los autores en la bibliografía.
 - **NEGRITA.** La letra negrita se utilizará solamente para los títulos de las subdivisiones de primer –y tercer– nivel del artículo, y para los títulos de los cuadros y figuras. No debe utilizarse en el cuerpo del texto del artículo propiamente dicho.
 - **CURSIVA.** La cursiva se utilizará para el resumen, las palabras claves y los títulos de libros, monografía, revistas, etc., así como para los títulos de las subdivisiones de cuarto nivel en el artículo. Dentro del texto las cursivas se utilizarán para indicar la inclusión dentro del texto de palabras o expresiones en otro idioma diferente al del artículo (expresiones en latín, ...). También podrán usarse excepcionalmente para destacar/resaltar alguna expresión.
 - **SANGRADO.** Cada párrafo se iniciará con un sangrado de 5 espacios.
 - **CITAS.** Las citas textuales cortas (inferiores a cuarenta palabras) se escribirán entre comillas (dobles) integradas en el texto. Las citas textuales largas (cuarenta o más palabras) se escribirán iniciando una nueva línea con un sangrado del margen normal de la izquierda de 10 espacios y manteniendo este nuevo margen hasta el final de la cita, excepto si la cita contiene, a su vez, otros párrafos, en cuyo caso, la primera línea de cada uno de ellos se sangrará cinco espacios en relación con el margen de la cita.
 - **CUADROS Y FIGURAS.** Su inclusión en el artículo debe responder a verdaderas exigencias de su contenido. Los cuadros y figuras deben enviarse en ficheros aparte, en alguno de los formatos que permiten su publicación en Internet, en especial JPG, GIF o PNG. Deben ir numeradas y llevar un encabezamiento conciso.
 - **NOTAS.** Las notas deben ser solo las imprescindibles y se situarán al final del artículo en forma numerada. Al inicio de la lista de notas y referencias se pondrá la palabra «Referencias». Las referencias bibliográficas se limitarán a las obras citadas en el texto y se presentarán siguiendo la norma UNE 50-104-94, correspondiente a la norma ISO-690, numeradas por orden de aparición. Las citas a recursos electrónicos han de hacer constar, entre corchetes, la fecha en que se ha efectuado la consulta.

III. NORMAS PARA EL ENVÍO Y RECEPCIÓN DE COLABORACIONES

- **PRESENTACIÓN.** Los originales deben ser remitidos en versión electrónica Word para Windows como archivo adjunto a **publicaciones@amador.mir.es**.
- **DATOS.** Debe indicarse dirección postal, correo electrónico y teléfono.
- **EVALUACIÓN.** Antes de su publicación los artículos serán evaluados siempre por los directores y miembros del consejo de redacción. Además, en los casos de artículos de carácter doctrinal y en todos aquellos que por su naturaleza lo requieran, lo serán asimismo por expertos externos en la materia.
- **PRUEBAS.** Las pruebas se enviarán a los autores si hubiera tiempo para ello, y habrán de ser corregidas y devueltas en un plazo de cinco días. Las correcciones no pueden significar modificaciones considerables del texto.
- **COPYRIGHT.** Tras su publicación en la revista los artículos pueden reproducirse en otros medios por parte del autor, pero haciendo constar siempre el lugar de la primera publicación. Para cualquier otro uso, deberá obtenerse la autorización de la revista o de los autores.
- **RESERVA.** La *Revista* no asume las opiniones expresadas en los trabajos que publica.



MINISTERIO
DEL INTERIOR

ISSN 1889-6316



9 771889 631005

10,00 €