



SEGURIDAD Y DESARROLLO ECONÓMICO



PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA
Colección Estudios de Seguridad



Seguridad y desarrollo económico

PUBLICACIONES
DE LA FUNDACIÓN POLICÍA ESPAÑOLA

Colección Estudios de Seguridad

Con la colaboración de:



Edita: Fundación Policía Española
Conde de Aranda, 16, 3º Izq.
e-mail: iep@dgp.mir.es
Coordinador Editorial:
Mario Hernández Lores
Equipo Editorial:
Lidia Cabrera Ozaez
María del Carmen Baz Crespo
David Blázquez Hernández
Imprime: Tecnología Gráfica
Diseño y Maquetación: Félix Gil

ISBN:

Depósito legal:

Los testimonios de esta publicación reflejan solamente las opiniones personales de sus autores,
no constituyendo, necesariamente, la postura de la Fundación Policía Española.
La Fundación Policía Española no se responsabiliza de tales opiniones.

Todos los derechos reservados.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro,
ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma
o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, reprográfico,
gramofónico u otro, sin el permiso previo y por escrito
de los titulares del copyright.

ÍNDICE

<u>PRESENTACIÓN DEL CURSO</u>	9
-------------------------------	---

CONFERENCIA INAUGURAL

<i>José Manuel Pérez Pérez</i> <i>Subdirector del Gabinete Técnico. -Dirección General de la Policía</i>	13
<i>Manuel Álvarez Junco</i> <i>Subdirector de los Cursos El Escorial</i>	17
<i>Ignacio Cosidó Gutiérrez</i> <i>Fundación Policía Española</i>	19
<i>La actividad Logística de la dirección General de la Policía</i> <i>José García Losada</i> <i>Subdirector General de Logística de la Dirección General de la Policía</i>	23

PRIMER PANEL: PRINCIPALES DESAFÍOS LOGÍSTICOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA

- Definición del concepto de Seguridad. Diferencias entre <i>safety</i> y <i>security</i> . <i>Emilio Sánchez de Rojas</i> <i>Coronel de Artillería. Instituto Español de Estudios Estratégicos</i>	39
- Desarrollo y seguridad. <i>Isaac Martín Barbero</i> <i>Presidente de INECO-Ministerio de Fomento</i>	49

MESA REDONDA: La Dirección General de la Policía: su ámbito presupuestario y los servicios de documentación de los ciudadanos.

Modera: José García Losada
Subdirector general de Logística de la Dirección General de la Policía

<i>Ponencias:</i> • Los presupuestos de la Dirección General de la Policía <i>Luis Carlos Castro Guerra</i> <i>Jefe del área financiera y presupuestaria de la División Económica y Técnica</i>	61
• La División de Documentación: dimensión económica internacional <i>Antonio Vega Ramos</i> <i>Jefe del área de tratamiento documental y archivo de la división de documentación de la Policía Nacional</i>	87

SEGUNDO PANEL: EL TERRORISMO COMO AMENAZA A LA ECONOMÍA, ACTIVIDADES Y MECANISMOS DE DISUASIÓN

- Evaluación de la amenaza terrorista y prospección de riesgos económicos. <i>José María Borja Moreno</i> <i>Comisario Policía Nacional. CGI</i>	103
- Investigación económico-financiera contra la financiación del terrorismo. <i>Eugenio Jiménez García</i> <i>Inspector jefe de la Policía Nacional. CGI</i>	131
- Seguridad preventiva y protección tecnológica. <i>Manuel Rodríguez García Risco</i> <i>Comisario principal de la Policía Nacional. CGI</i>	157

MESA REDONDA: La seguridad y la cesión de intereses individuales en las sociedades abiertas.

Modera: Enrique Barón Castaño.
Comisario General de la CGI de la Policía Nacional.
José Manuel Vega Serrano
Directivo del Seblac

<i>Ponencia:</i> • Respuesta integral y resiliencia social para liderar capacidades de inversión <i>Jesús Hernández Álvarez</i> <i>Inspector de la Policía Nacional. CGI</i>	167
--	-----

ÍNDICE

TERCER PANEL: ESPACIO EUROPEO DE SEGURIDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. LA INCIDENCIA DE LA INVERSIÓN ECONÓMICA EN EL CONTROL FRONTERIZO

- Espacio europeo de seguridad y crecimiento económico. La cooperación reforzada como factor crítico de éxito 201
Alfredo García Miravete
Comisario de PN. Subdirector de Eurojust (La Haya)
- Protección de los intereses españoles 223
Alicia Malo Sánchez
Comisaria Jefa del Área de Coordinación Internacional de la División de Cooperación Internacional

MESA REDONDA: El control fronterizo y su incidencia económica

Moderador: Mario Hernández Lores
Director Gerente de la Fundación Policía Española

- Ponencias:* • La seguridad fronteriza en la Unión Europea: el papel del Frontex 239
Gil Arias Fernández
Facultativo. Ex Director Ejecutivo de Frontex en Varsovia
- El morphing en los documentos de seguridad 251
Fernando Álvarez Moriano
Inspector de la Brigada Central de Falsedades Documentales de la Ucrif-Central
- La inversión tecnológica en el control de fronteras 259
Fernando Alonso Avilés
Comisario jefe de la Brigada de Respuesta contra la Inmigración Clandestina,
Comisaría General de Extranjería y Fronteras de la Policía Nacional
- Incidencia económica de las evaluaciones schengen y del vulnerability assessment de Frontex - Imagen de seguridad de España 267
Ricardo Alonso Abad
Inspector del Centro Nacional de Inmigración y Fronteras (Cenif)

6

CUARTO PANEL: DELINCUENCIA, CORRUPCIÓN Y SU INFLUENCIA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL. INVESTIGACIÓN POLICIAL

- El Crimen organizado como factor de inseguridad. Su influencia en el desarrollo económico 281
Francisco Javier Talegón Noriega
Facultativo. Jefe de la sección técnica de la Unidad Central de Drogas y Crimen Organizado.
Comisaría General de Policía Judicial de la Policía Nacional
- Protección de los derechos de propiedad industrial e intelectual: fundamento e instrumentos de tutela 297
Rafael Payá Aguirre
Fiscal Delegado Provincial de Delincuencia informática en la Fiscalía de Cádiz
- La corrupción en transacciones internacionales y su afectación económica en las empresas españolas 315
Conrado Alberto Saiz Nicolás
Fiscal de la Fiscalía Contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada
- La reducción del fraude fiscal: un objetivo posible 327
José Antonio Rego Cortés
Jefe de la sección de Fraude Fiscal de la Brigada de Blanqueo y Anticorrupción.
UDEF-Comisaría General de Policía Judicial de la Policía Nacional

MESA REDONDA: Delincuencia económica: ¿cómo afecta a la Seguridad Integral?

Moderador: José Manuel García Catalán
Jefe de la Brigada de Blanqueo y Anticorrupción. UDEF-Central.
Comisaría general de Policía Judicial de la PN

Participan: Francisco Javier Talegón Noriega; Jesús José Tirado Estrada; Conrado Alberto Saiz Nicolás;
José Antonio Rego.

- Ponencia:* • Delincuencia económica: ¿cómo afecta a la Seguridad Integral? 343
Peter Depuydt
Responsable del fichero de Europol Focal Point "Apate".
Coordinador internacional en estafas transnacionales CEO-FRAUD

ÍNDICE

QUINTO PANEL: SECTORES DE SEGURIDAD CON INCIDENCIA DIRECTA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

- Incidencia de la seguridad privada en el desarrollo económico 377
Manuel Yanguas Menéndez
Jefe de la Brigada Operativa Empresas y Personal
- Turismo Seguro-Comercio Seguro 387
María Isabel Cabello Prieto
Jefa de la Unidad Central de Participación Ciudadana

CLAUSURA

- Mario Hernández Lores 399
Director gerente de la Fundación Policía Española
- Pilar Herreros de Tejeda 403
Vicerrectora de Estudios de la Universidad Complutense de Madrid
- Germán López Iglesias 405
Director General de la Policía

PRESENTACIÓN DEL CURSO

La realidad en la que se sustenta este mundo global, donde cada vez las interacciones económicas son más importantes, precisa de procedimientos claros y efectivos que garanticen la seguridad de sus transacciones y el desarrollo económico de los estados. Por otro lado, y partiendo de la premisa de que un euro invertido en seguridad tiene un efecto multiplicador en los diferentes sectores, en el incremento del PIB y en el bienestar social, este curso pretende dar a conocer temas tan diversos que van desde el impacto de la inversión en seguridad hasta la incidencia económica de las actividades delictivas originadas por la delincuencia económica, la corrupción o el terrorismo.

En cuanto a la inversión en seguridad, desde perspectiva de la Policía Nacional, trataremos los principales desafíos logísticos y el ámbito presupuestario que influyen en la consecución de los objetivos y en la mejora de la gestión de calidad de nuestros servicios como organización (I+D+I). Además conoceremos los sectores de seguridad con incidencia directa en el desarrollo económico.

9

La lucha contra la delincuencia económica, la ciberdelincuencia y la corrupción, la protección del espacio europeo de seguridad y su crecimiento económico, la investigación policial y la inversión económica en el control fronterizo, son respuestas que dificultan el crimen organizado e influyen positivamente en la economía mundial. El fraude, la corrupción en las transacciones internacionales, los delitos contra la propiedad intelectual e industrial, deben ser erradicados porque atacan directamente a las estructuras económicas del país. La Unión Europea estima en casi 12.000 millones de euros la cifra de fraude del IVA en España.

Tampoco olvidamos que el terrorismo supone una gran amenaza a la economía y por ello haremos un acercamiento a las actividades y mecanismos de disuasión para combatirlo.

En definitiva, intentaremos que este espacio de reflexión permita obtener pautas de mejora en seguridad que redunden en el desarrollo económico, y por tanto social, del futuro incierto que tenemos por delante.



CONFERENCIA INAUGURAL

JOSÉ MANUEL PÉREZ PÉREZ

Subdirector del Gabinete Técnico

Buenos días a todos, bienvenidos a esta trigésima edición, treinta años se llevan haciendo cursos en El Escorial pero, para nosotros, creo que es la diecinueve. A pesar de esto, tenemos una amplia experiencia en la participación en estos cursos.

Agradezco, en primer lugar, a la Fundación Policía Española que hoy está representada por D. Ignacio Cosidó, nuestro director hasta hace pocos meses y, además, senador hoy por Castilla-León. Me alegra su presencia porque ha participado aquí en inauguraciones y clausuras durante los últimos años. También, quiero agradecer a la Fundación La Caixa que, de una manera o de otra, nos financia estos cursos. A Manuel Álvarez Junco, porque con ellos, y a través de la Universidad Complutense, se están celebrando con gran éxito todas estas ediciones. A Mario a Lidia y a todo su equipo que son los que, año tras año, tienen que montar la infraestructura para que esto salga bien.

Os decía que llevamos diecinueve ediciones del Curso, yo he anotado algunos títulos de los que recuerdo, a cuál de ellos más interesante, hasta llegar al de hoy “Seguridad y desarrollo económico”, os puedo citar: Hacia una Policía Europea; Presente y Futuro en la sociedad de la información; Blanqueo de capitales; Fuentes del dinero negro; Seguridad pública, Seguridad privada; Retos y desafíos de la seguridad en el Mediterráneo; La Policía global; Violencia de género y sexual; Policía 3.0; Redes sociales en la nueva dimensión de la seguridad y así, hasta diecinueve. Os he citado los últimos para que veáis que cada año vamos tratando de que sea una materia diferente, pero siempre relacionada con la seguridad.

¿Por qué este año la de “Seguridad y desarrollo económico”? Porque, entre otras cosas, creemos que es de gran importancia para el desarrollo económico el tener seguridad. Qué duda cabe que un país que tiene buenos recursos humanos, buenos recursos materiales, que invierte en investigación

y desarrollo, tiene mucho a su favor para que la economía vaya bien. Pero, de todos los elementos que podemos citar, el que a nosotros nos ocupa y del que nosotros respondemos es el de la seguridad. Si un país no tiene seguridad, en el amplio sentido de la palabra, no solo la seguridad como falta de alteración del orden público, sino también la seguridad jurídica; es muy difícil que se pueda invertir en él.

14

A nivel de la Unión Europea, estamos en tercer lugar como país más seguro. Hay muchas cosas que están afectadas directamente, sin ir más lejos y, ahora que estamos en verano, el turismo. Ayer se decía en televisión que este año pueden entrar en España ochenta millones de turistas, debemos andar entre setenta y cinco y ochenta; pues bien, ese turismo acude porque es un país bonito, porque es un país muy amable, porque tiene buena cocina, buenos paisajes y buenas playas; pero viene, sobre todo, porque hay seguridad, y está viniendo mucho turismo que no vendría si otras zonas estuvieran siendo seguras. Las zonas del norte de África, Túnez, Egipto, nos harían una competencia bastante directa. No quiero decir con esto que no fuéramos a tener muchísimos millones de turistas pero a nosotros esa situación del terrorismo, que también se va a desarrollar en estas jornadas, nos está beneficiando de alguna manera en el turismo. Turismo que representa para nosotros el 11% del PIB, que da empleo a más de un millón y medio de personas y que, sobre todo, en épocas de verano hace descender el paro; como se puede ver en las estadísticas, de una manera importante.

Durante estos cinco días y mediante un sistema que a mí me parece muy atractivo y sobre todo dinámico -en forma de paneles y con sus correspondientes ponencias y mesas redondas- van a hacer que estas jornadas sean más entretenidas; y os pido que participéis todos. No se trata de que impartamos desde aquí un tema por muy interesante que sea, sino que contéis vuestras experiencias, las pongamos encima de la mesa y podamos compartir lo que cada uno ha vivido, sea en otro país o sea, como en este caso, dentro del Cuerpo Nacional de Policía, en las distintas zonas de España aquí representadas.

Hay paneles que pueden resultar más atractivos que otros, como el de la corrupción y el blanqueo de dinero que, por razones que no se nos escapan, está hoy muy en candelerio; pero, también, el tema de la inmigración resultará muy interesante; vendrá el ex director de Frontex, Gil Arias; vendrán fiscales y compañeros para hablarnos de terrorismo en la Comisaría general de información y, el miércoles, habrá una práctica. El año pasado fue un éxito y estoy seguro de que este año también.

Quiero invitaros a todos a visitar la exposición de víctimas del terrorismo que se inaugura mañana y va a estar hasta el viernes incluido. Esta exposición tiene un culpable principal de que se iniciara en el 2014, que es D. Ignacio Cosidó. Hicimos el memorial, algo de lo que nos sentimos orgullosos en el Cuerpo, en memoria de todos los caídos en acto terrorista, en el Centro de Altos Estudios Policiales. Este propósito conllevó un trabajo y una labor importante para poder tener todos los elementos que identificaran a aquellos compañeros que habían caído y, a la vez, hacer una breve reseña de su vida y de los atentados. Una vez hecha esa labor nos pareció que solo con inaugurarla no era suficiente y se ha estado llevando por toda España y también se expuso, coincidiendo con el 11 de marzo, en la sede del Parlamento Europeo en Estrasburgo, donde fue todo un éxito. También, teníamos la idea de llevarla a París e incluso a la sede de Naciones Unidas, pero los atentados terroristas que tuvieron lugar en París y en Bruselas, impidieron realizarla. Así que, quedáis invitados.

Por mi parte doy por inaugurado este Curso en nombre del Director General D. Germán López Iglesias que, por razones ajenas a su voluntad, no ha podido asistir.

MANUEL ÁLVAREZ JUNCO
Subdirector Cursos El Escorial

Para mí, es un auténtico placer estar aquí sustituyendo al Rector en un Curso al que me apetecía mucho asistir. El Rector, Carlos Andradás, lamenta no poder asistir en este momento pero estamos divididos en un lunes en el que se inauguran una serie de cursos que no pertenecen a El Escorial pero sí al Museo del Prado, Thyssen o Teatro Real.

Tengo que decir algo que no es muy positivo y es que, realmente, tengo muy poca idea de la policía, no tengo trato con la policía, esto lo vamos a ver de manera positiva, como dicen “no news good news”. Por eso, una de las cosas que ofrecen los cursos de verano es el contacto con ámbitos fundamentales como es el de la seguridad; esencial, como es lógico, incluso cuando uno, precisamente, siente esa presencia, como se ha destacado, de ser un país seguro, de sentirse sin la preocupación de la delincuencia en la generalidad de la vida; por eso, es muy importante tomar contacto, yo pertenezco al mundo del arte, con otros ámbitos. Quizás, es la riqueza de los cursos –ayer lo veíamos en la presentación que hicimos con los directores–, se están realizando cursos muy variados, tenemos la oportunidad, no solo de concentrarnos en un curso tan interesante como este sino, además, de participar también en otros; que haya una interacción entre todos los aspectos que estamos tratando desde los cursos de El Escorial de la Universidad Complutense. Nos parece maravilloso que tengamos no solamente la exposición sino, además, esta práctica policial del miércoles, estaremos allá en el Parque de la Bolera donde se van a realizar toda una serie de actividades a lo largo de estos días.

Espero que el tiempo sea bueno, no quiero extenderme más en un curso tan interesante como este, no quiero quitar un segundo más de tiempo para que podáis abordarlo. Sin duda, nuestra bienvenida y que esos diecinueve años se multipliquen; aquí, sois absolutamente bienvenidos y absolutamente necesarios.

IGNACIO COSIDÓ GUTIÉRREZ
Ex Director General de Policía y Senador territorial

Es un verdadero placer estar en un nuevo curso en El Escorial, decían que es la trigésima edición, son treinta años de cursos de El Escorial; la Policía va para veinte, creo que son diecinueve según decía el Subdirector José Manuel Pérez y creo que es el sexto en el que yo participo en el acto de inauguración o clausura de los organizados por la Policía, así que, es un honor estar en esta nueva edición de los cursos de El Escorial.

19

Prometo ser muy breve, primero porque antes, como Director, nunca antes, me habían dicho que fuera largo, pero ahora corresponde aquilatar mucho las intervenciones y, segundo, porque tengo que coger un avión para Bielorrusia, tenemos una asamblea parlamentaria de la OSCE. Por tanto, me voy a limitar a agradecer a la Dirección General de la Policía la oportunidad que da un año más a la Fundación de patrocinar estos cursos de El Escorial que creo son del máximo interés, y que haya diecinueve ediciones significa que hay un interés, una calidad, una excelencia en estos cursos que así lo acreditan; y, además, felicitar a la dirección, a los organizadores del curso, a Mario, a José Manuel, a todo su equipo por la elección del tema.

Recuerdo que en el año 2012 cuando elaboramos el nuevo plan estratégico para la Policía Nacional, que abarcaba hasta el año 2017, una de las grandes innovaciones que se planteó en ese plan estratégico, una de las más importantes, era introducir en nuestro plan estratégico el concepto de seguridad económica. Lógicamente, la Policía siempre había estado volcada en un concepto de seguridad ciudadana, seguridad pública; había múltiples dimensiones de la seguridad pero quisimos recoger expresamente la seguridad económica como un factor, como un elemento, en el que la Policía podía hacer un gran bien a la sociedad. Lo ha explicado muy bien José Manuel Pérez, es una evidencia, tenemos por desgracia países que así lo acreditan, que si no hay unos niveles mínimos de seguridad es imposible que haya

ningún tipo de desarrollo económico y social. Muchas veces, la seguridad es una condición necesaria, aunque no suficiente, para el desarrollo económico pero, desde luego, lo que está acreditado en términos históricos y comparativos es que donde no hay seguridad es imposible que exista un desarrollo económico y social.

20 Recogimos, en este plan estratégico, la especial atención que la policía debía prestar a sectores económicos tan relevantes como es el turismo o el comercio, con los planes específicos que se hicieron sobre el plan turismo seguro, plan comercio seguro, que realmente fueron un éxito notable. No quiero sobredimensionar el papel de la policía en la sociedad pero una de las claves de este éxito turístico tan brutal que tiene España en estos momentos con esos ochenta y cinco millones de turistas previstos este año, una parte muy importante se encuentra en los niveles de seguridad que los turistas encuentran en España, en muchas ocasiones, en la mayoría, son mayores de los niveles de seguridad que disfrutaban en su propio país; por tanto, es un aliciente, un incentivo muy importante para el turismo y las cifras de reducción de delitos tanto de robos, hurtos, fraudes en el ámbito del comercio durante estos años, también fue muy espectacular. En concreto, centramos mucho el esfuerzo en investigación, en todo lo relacionado con delincuencia económica. Tenemos, en la sala, al actual Subdirector General de Logística que fue Comisario General de Policía Judicial y recuerdo que elaboró un magnífico plan de lucha contra la delincuencia económica, porque esa era una de las prioridades que estaba en el plan estratégico y que respondía a una doble lógica. Por un lado, estábamos en un proceso de transformación permanente de la delincuencia, es decir, los delincuentes, a veces, tienen una capacidad de cambio incluso mayor que la que tenemos desde las administraciones públicas y lo que se percibía muy claramente es que las cifras de delincuencia violenta se reducían año a año, pero en los cinco años que yo estuve como Director prácticamente se redujo en un treinta por ciento el número de delitos violentos y, sin embargo, todo lo que tenía que ver con la delincuencia económica y, de manera muy particular, con la delincuencia tecnológica, crecía de manera muy importante.

Creo que hoy son pocas las organizaciones de crimen organizado, especialmente las organizaciones medianas o grandes, que no tengan, necesariamente, un componente de blanqueo de capitales o que no tengan una actividad económica asociada a su actividad delictiva. Eso significa que la mejor manera de combatir esas organizaciones de crimen organizado precisamente era atacar sus activos financieros, sus estructuras económicas, dismantelar todo el entramado de medios, de recursos, de los que disponían. Muchas veces, eso era más eficaz que el número de personas que conseguíamos detener

en una operación. Ahí, la policía judicial hizo un gran esfuerzo y creo que los resultados se están viendo día a día.

La virtud que tiene el curso es que no se queda simplemente en esta dimensión que podemos denominar delincuencia económica, creo que toca los tres grandes retos de seguridad que tiene, en estos momentos, planteados no solamente España sino el conjunto de la Unión Europea. Hay un panel dedicado a terrorismo y financiación de terrorismo, hay un panel dedicado a fronteras, con todo lo que eso lleva consigo de redes de inmigración ilegal, de trata de seres humanos, creo que es claramente la segunda prioridad de la Unión Europea en materia de seguridad; y, también, tenemos un panel dedicado a delincuencia económica pero de manera muy particular al tema de corrupción, que sin duda es una de las demandas que con más intensidad nos están haciendo los ciudadanos, hasta el punto de que este problema, el de la corrupción, se ha convertido en España en el segundo problema que más preocupa a los ciudadanos después del paro.

Por tanto, los temas no pueden ser más interesantes y el plantel de ponentes que van a desfilar, empezando por el Subdirector General de Logística, que va a ser el encargado de la primera conferencia, creo que son los mejores expertos que hoy existen en España para hablar de estas cuestiones, de financiación del terrorismo, de lucha contra la corrupción o de temas de fronteras. Si, además de eso, como anunciaba el Director de los cursos va a hacer un buen tiempo, pues a uno le dan ganas de quedarse aquí con vosotros a disfrutar de este maravilloso curso.

21

Quiero terminar diciendo que, en nombre de la Fundación, esta línea de cooperación entre Policía y Universidad es una prioridad máxima para la Fundación Policía Española, creemos que ahí es donde la Fundación puede hacer un trabajo que tenga mayor efecto a largo plazo en el futuro de la policía y en el futuro de nuestra seguridad. Estamos hablando de procesos de transformación muy rápida de la delincuencia, procesos de cambio muy rápidos en la sociedad. Si no somos capaces de entender, estudiar e interpretar esos cambios para dar respuesta a los nuevos desafíos que constantemente se nos están planteando como policía, como fuerza de seguridad, es muy difícil que podamos seguir manteniendo los niveles de eficacia que tenemos acreditados ante la sociedad. Por tanto, esta línea de colaboración con este curso creo que es una de las principales funciones, de los principales objetivos que tiene la Fundación y que, además, la Universidad no solamente nos aporta conocimiento, que es esencial que aporte la Universidad, sino que nos proporcione el respaldo, el prestigio, la reputación necesaria para que cuando un policía o un inspector firme un atestado sobre una operación económica muy compleja en el que hay

todo tipo de ingeniería financiera; ese atestado vaya firmado por alguien que no solamente tenga los conocimientos sino que además tenga los conocimientos acreditados a través de una titulación. No es el caso de un curso de verano pero sí los máster que también están apoyando, financiando la Fundación en temas de delincuencia tecnológica, temas de planificación estratégica, que ese policía sienta también el reconocimiento por parte de quien lo tiene que dar, que es la Universidad, de su capacitación, de su excelencia, para poder realizar este tipo de investigaciones.

Por tanto, de esta línea de colaboración, soy un entusiasta y les confieso que mi presencia aquí, siempre que se me llama desde este ámbito de Universidad en relación con policía, me parece que es una de las principales tareas que tenemos que hacer como Fundación Policía Española.

Por último, rendir un homenaje como ciudadano a la encomiable labor que están realizando tantos policías en esta materia de lucha contra la delincuencia económica que, especialmente, en su vertiente de corrupción tiene unas dificultades enormes, que muchas veces no tiene todo el reconocimiento social que, en mi opinión, merece. A veces, cuando esas investigaciones afectan a unos o a otros, se encuentran críticas muy infundadas en algunos medios de comunicación o parte de algunos que han sido investigados.

22

Me siento muy orgulloso de toda nuestra policía, en todo su conjunto pero, en este trabajo tan difícil que es la lucha contra la corrupción, me parece que la policía, las fuerzas de seguridad, en su conjunto, están prestando un servicio a nuestro país impagable, porque la corrupción, además de su efecto económico, que lo tiene, es un auténtico cáncer para el funcionamiento democrático porque quiebra la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y, por tanto, puede haber casos de corrupción pero lo que no puede consentir una sociedad democrática es que haya instituciones corruptas y yo creo que la policía es una de las instituciones que, de manera más eficaz, más contundente y más clara, está haciendo frente a esta lacra de la corrupción que tanto preocupa a los ciudadanos en estos momentos. Así pues, dentro del homenaje a todos, me gustaría hacer un reconocimiento muy especial a aquellos que se dedican a luchar contra la delincuencia económica y, en particular, contra esta lacra de la corrupción de manera tan eficaz y tan limpia como lo están haciendo, así que, mi homenaje para ellos, gracias.

LA ACTIVIDAD LOGÍSTICA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA

JOSÉ GARCÍA LOSADA
Subdirector General de Logística
de la Dirección General de la Policía

Antes de entrar en materia debo reconocer que cuando me dispuse a preparar esta ponencia con un título de tanta complejidad y amplitud me asaltaron no pocas dudas, ya que al tratarse de una conferencia inaugural de “Seguridad y desarrollo económico” no tenía claro si mis reflexiones deberían versar sobre la totalidad de la actividad de la gestión que se lleva a cabo en la Dirección General de la Policía o si por el contrario, solo debería referirme a la concreta actividad de gestión que tiene encomendada esta Subdirección que, como luego veremos, comprende no solo la gestión presupuestaria, financiera y de contratación del centro, sino también todas las actividades relacionadas con la gestión de sus recursos materiales y tecnológicos.

23

Lógicamente, por el puesto que ocupo en la actualidad, mi intervención solo se va a referir a la gestión de los recursos económicos, materiales y tecnológicos de la Dirección; tema que, por otro lado, no resulta nada fácil si tenemos en cuenta algunos de los datos y cifras. En primer lugar, en la Dirección General de la Policía prestan servicio en el año 2017, un total de 77.315 personas, en esta cifra se incluyen todos los funcionarios de policía en activo, de segunda actividad, formación, así como todo el personal funcionario de los cuerpos generales de la Administración y el personal laboral y eventual. Es decir, es un colectivo de 77.000 personas.

El segundo punto muy relevante para lo que va a significar la logística. El presupuesto para gastos de personal en el año 2017, que se acaba de aprobar

hace una semana asciende a dos mil quinientos setenta millones, y esa cifra representa aproximadamente el ochenta y siete por ciento del presupuesto total que maneja la Dirección General de la Policía. Esto, en la empresa privada o en cualquier otro organismo, que el ochenta y siete por ciento de su presupuesto se dedique a pagar la nómina, sería inconcebible. El resto de presupuesto anual de gastos de este ejercicio, una vez descontado gastos de personal, se eleva a cuatrocientos dos millones de euros y con este crédito, a todas luces insuficiente, la Dirección General de la Policía tiene que afrontar el resto de los gastos que conlleva su funcionamiento así como las inversiones que necesariamente hay que realizar todos los años en muchas áreas, por ejemplo: infraestructuras y mobiliario, automoción, armamento, equipamiento policial, telecomunicaciones, informática, medios aéreos, policía científica y mobiliario.

24

Como veremos, en el apartado de inversiones este año 2017 tenemos veintisiete millones de euros, cifra similar a la del ejercicio anterior. Aunque estos datos van a ser objeto de un posterior desglose, entiendo que son más que suficientes para obtener una conclusión, y que no es otra que la de afirmar que los actuales gestores policiales no se dedican a hacer logística, sino más bien milagros, teniendo en cuenta solo a estos efectos que en la actualidad la Dirección dispone de una flota automovilística que supera los trece mil vehículos y un parque inmobiliario que asciende a ochocientas treinta y cuatro edificaciones, sin olvidarnos de las necesidades que tienen los más de setenta mil hombres y mujeres en materia de vestuario, armamento o equipamiento policial.

Una vez establecidas estas preocupantes premisas originadas por la penuria presupuestaria que padecemos desde hace bastantes años y antes de entrar en materia, considero oportuno recalcar el carácter milagroso de la gestión que practican los órganos de gestión de la policía, por cuanto son capaces de ejecutar eficazmente este presupuesto sin arrastrar deudas de un ejercicio a otro; y esta práctica no es de este año sino de hace cuatro años que se eliminaron todas las deudas anteriores que tenía la policía y, por lo menos, pudimos empezar los ejercicios en cero.

Como resulta lógico en este contexto, al Ministerio del Interior o a la propia dirección se les puede criticar e incluso acusar con razón, de no dar una respuesta adecuada a muchas necesidades corporativas que exigen una urgente solución pero una financiación de la que desgraciadamente carecemos; sin embargo, en este punto, puedo asegurarles que toda nuestra capacidad de gestión ha estado y sigue estando al servicio de la policía mediante una programación de gasto, siempre dirigida a mejorar la seguridad personal y las condiciones de trabajo de sus hombres y mujeres, y atender

a objetivos estratégicos de la organización relacionados, por ejemplo, con sus infraestructuras inmobiliarias, con su parque automovilístico o con sus infraestructuras informáticas o de telecomunicaciones.

La Subdirección General de Logística, fue creada con esta denominación cuando era titular del Ministerio del Interior D. Alfredo Rubalcaba, en el gobierno de Zapatero. En esa etapa se decidió, posiblemente con buen criterio, distribuir las competencias que tenía la anterior Subdirección de gestión entre dos nuevas unidades a las que se les atribuyó el nivel orgánico de Subdirección General. En esa época, se creó la Subdirección General de Recursos Humanos, responsable de la dirección y coordinación de las funciones de gestión de los recursos humanos de la DGP que, en el nivel central, son realizados por dos divisiones: la División de Personal y la División de Formación y Perfeccionamiento.

Por otra parte, igualmente se creó la Subdirección General de Logística que, de acuerdo con el Real Decreto 400/2012 de desarrollo de la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, es la responsable de la dirección y coordinación de las funciones relativas a la gestión de los recursos económicos y materiales de los sistemas de telecomunicación e información, así como de la documentación de españoles y extranjeros y de los archivos policiales. A nivel central, estas funciones las realiza la División de Documentación a la que le corresponde la organización y gestión de los servicios de documentación de españoles y extranjeros, así como de los archivos policiales. Y, la División Económica y Técnica a la que le corresponde realizar las funciones de estudio de necesidades, análisis, control de calidad y, en su caso, adquisición de productos y equipamientos, así como la asignación, distribución, administración y gestión de los medios materiales.

25

En el ámbito territorial, todas las funciones y tareas relacionadas con la logística las tienen atribuidas las Secretarías Generales de las Jefaturas Superiores y de las Comisarías provinciales y en algún caso, las locales. Estas unidades disponen de un catálogo específico de puestos de trabajo entre los que figura la sección económica donde se integran las cajas pagadoras, el delegado de automoción, especialistas en armamento, en tiro, en telecomunicación e informática.

Presupuesto anual de gastos y otros recursos económicos de la Dirección General de la Policía

La Dirección General de la Policía se financia, en su práctica totalidad, a través de los créditos que le son asignados anualmente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. A esos créditos propios hay que adicionar, además, otras partidas presupuestarias asignadas y gestionadas por la Secretaría de Estado de Seguridad que se aplican para financiar concretas inversiones destinadas a la DGP en materia de infraestructuras inmobiliarias, de equipamiento policial y de sistemas de información y comunicaciones. Recaltar que la Secretaría de Estado, a través de una Subdirección General y de la Gerencia de Infraestructuras, es la que asume todas las obras grandes y todas las obras nuevas en materia de comisarías. Por eso, cuando nos llegan las quejas, las sugerencias, las súplicas políticas y no políticas, pidiendo una comisaría, se equivocan de destinatario, porque hay que solicitarlo a la Secretaría de Estado de Seguridad.

26 Por otra parte, los créditos ordinarios de la Dirección General de la Policía igualmente se ven incrementados durante el año a través de varias modificaciones presupuestarias que, en todo caso, son aprobadas por el Ministerio de Hacienda y que permiten incorporar a nuestro presupuesto determinados créditos de diferente origen y naturaleza. Estos créditos, en unos casos proceden de la Unión Europea, en el contexto del marco financiero de la Unión Europea para el periodo 2014-2020, como ocurre con las aportaciones procedentes de este fondo de seguridad interior policía y de un segundo fondo de seguridad interior de fronteras, aparte de un tercer fondo que viene funcionando positivamente desde hace años que es el fondo de asilo, migraciones e integración, conocido como fondo FAMI.

En otros supuestos, esas incorporaciones de crédito proceden de distintos convenios de colaboración suscritos por la DGP con otros organismos o instituciones, como compensación al apoyo, a la colaboración que la Policía Nacional les presta regularmente. En este segundo grupo, se encuentran aportaciones del Banco de España por la aportación que realiza la Brigada de Investigación de Falsificación de Moneda. Otros proceden de la comisión nacional de blanqueamiento de capitales, Sepblac, como aportación por el apoyo a la colaboración que hace la Brigada de Inteligencia Financiera. En otros casos, proceden de la Tesorería de la Seguridad Social, también como compensación a la Sección de Investigación de la Seguridad Social que está prestando servicios a la Tesorería desde hace muchos años y, por último, en algún caso varias comunidades autónomas en las que prestan servicio unidades, en unos casos adscritas y en otros no de la Policía Nacional. Por cierto, son unos incumplidores porque salvo en el caso de la Comunidad de

Madrid que paga religiosamente la aportación, las otras comunidades, y hay muchas, son bastante reacias a soltar un euro. Por otra parte y como contrapartida, no deseada a esas incorporaciones de crédito en algunas ocasiones, como ocurrió durante los ejercicios 2016 y 2017 en los que el Consejo de Ministros aprueba los llamados Acuerdos de no disponibilidad presupuestaria que afecta a toda la Administración pública y por supuesto también nos afecta a la Dirección General de la Policía, concretamente en el ejercicio 2016 nos quitaron más de cinco millones de euros y este año más o menos lo mismo, pero sumado al anterior, es decir, este año nos han quitado otros diez millones de euros. Afortunadamente, este dinero, con buen criterio de los gestores de la división, lo hemos aplicado al Capítulo II de Gastos Corrientes donde tenemos bastante “colchón” y, normalmente, somos siempre autosuficientes para financiarnos.

El capítulo de gasto del presupuesto anual de este año 2017 es prácticamente similar al del pasado año, salvo las lógicas, pero mínimas, secciones derivadas de la evolución de la plantilla policial. Es decir, el juego de las bajas y de las nuevas incorporaciones, así como de dos pequeñas incorporaciones de crédito introducidas en los debates parlamentarios que precedieron a la aprobación del presupuesto, pero por un importe solamente de quinientos mil euros. Y esto sí va al capítulo VI (Inversiones Reales), y salvo que haya habido alguna orden en contra en los últimos tiempos, los vamos a aplicar a infraestructuras inmobiliarias.

27

El cuadro final del presupuesto de gastos de la Dirección General de la Policía para el ejercicio 2017 es el siguiente: los dos mil quinientos setenta millones de gastos de personal representan prácticamente el noventa por ciento del presupuesto. Los gastos financieros son gastos de sentencias judiciales con resoluciones firmes que tenemos que pagar. Las transferencias corrientes, de las que un millón quinientos mil se va a Interpol, es la aportación que hace España a Interpol y las inversiones reales son veintisiete millones seiscientos nueve mil y después hay un último capítulo VIII de activos financieros que son treinta y ocho mil euros. Puede parecer raro que haya un capítulo con esta cantidad pero son los adelantos que puede dar Personal de la nómina; es decir, cuando pedimos un préstamo personal sale de ahí y estos préstamos se devuelven en la nómina generando un ingreso que son los treinta y ocho mil euros.

En definitiva, se trata de un presupuesto continuista, prácticamente similar al del pasado ejercicio, con el que se persigue mantener la política económica del Gobierno para favorecer la reactivación económica de España y adecuar el gasto público a los objetivos de déficit.

Capítulo I. Gastos de personal

Suponen el ochenta y siete por ciento del total del presupuesto. Un porcentaje excesivamente alto que se viene repitiendo desde siempre. Con cargo a este crédito se abona la totalidad de las retribuciones de los altos cargos, de los funcionarios, del personal laboral o eventual, así como los incentivos al rendimiento de ese personal de la DGP, por supuesto todas las productividades, gratificaciones están incluidas y, por último, las cuotas correspondientes a las prestaciones sociales que asume la Dirección.

En cuanto a la gestión y confección de las nóminas, en la DGP esta actividad está encomendada a la División de Personal de Recursos Humanos. En esta materia, sin embargo, a la División Económica y Técnica le corresponde la elaboración del escenario presupuestario de cada ejercicio; es decir, la preparación de la propuesta correspondiente a ese importante gasto anual, así como otras tareas también muy importantes relacionadas con el control financiero y presupuestario y con el pago mensual de las nóminas. En estos días la División Económica y Técnica está elaborando lo que los técnicos llaman el escenario presupuestario; es decir, la propuesta que hace la DGP que va vía Ministerio del Interior a Hacienda, diciendo qué necesidades tenemos de crédito. Y, en el Capítulo I que es importantísimo, se elabora ese escenario presupuestario, evidentemente con los datos, con la información que nos facilita el Servicio de Retribuciones de la División de Personal.

28

Capítulo II. Gastos Corrientes en Bienes y Servicios

Los créditos asignados a este capítulo ascienden a trescientos sesenta y cinco millones, una partida que, afortunadamente, hasta la fecha resulta suficiente para atender el pago de todos los gastos de esta naturaleza. Son gastos que no suponen incremento de capital o mayor patrimonio para la DGP, porque financian bienes fungibles, bienes que se agotan con su uso, de duración previsible e inferior al año y que, en ningún caso, se trata de adquisiciones de bienes que se puedan incluir en los inventarios policiales. Por otra parte, gastos reiterativos, son gastos en bienes de carácter inmaterial no susceptibles de amortización ni relacionados con la inversión. Los gastos incluidos en este capítulo se incluyen en cuatro artículos presupuestarios:

- En el primero, que es el artículo veinte, se contemplan los gastos originados por el arrendamiento de edificios y de los medios de transporte. El crédito asignado a este artículo supera los treinta millones de euros de los cuales veintitrés con seis millones se dedican al renting, al arrendamiento de los vehículos. Actualmente la policía tiene tres mil trescientos ochenta y cuatro vehículos en sistema renting.

- Al artículo veintiuno se le asigna un crédito que se aproxima a los veinticinco millones de euros destinados al gasto derivado de reparaciones, mantenimientos y conservación, por ejemplo: a edificios, ocho millones; vehículos, ocho con siete millones; equipos informáticos, seis millones; maquinaria, instalaciones y utillaje, tres con dos millones. Esto es muy importante sobre todo en algún tipo de gastos de reparación como es el tema de los vehículos. Actualmente, todos los vehículos de la flota policial, independientemente de su antigüedad, pasan rigurosamente las ITV y el tema de las reparaciones de vehículos está también garantizada por un contrato específico al que destinamos la cantidad de ocho con siete millones de euros.
- El tercer artículo importante, el veintidós, es un auténtico cajón de sastre ya que le destinamos casi doscientos cincuenta millones de euros, pero con este crédito se financian algunos gastos de extraordinaria relevancia para el funcionamiento de los servicios. Por ejemplo, suministros de energía eléctrica, más de veintiún millones; agua y gas, cuatro millones; combustible, veintitrés con dos millones; vestuario, diez con cinco millones; alimentación de detenidos, seis millones; labores de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre 88.920 millones. Este es el crédito más importante que utiliza la policía, y la Fábrica de la Moneda y Timbre figura porque son los que nos confeccionan las libretas de pasaporte y todas las tarjetas del DNI y de extranjeros, nuestros carnets profesionales; y todos los documentos de esa naturaleza los confecciona la Fábrica Nacional de la Moneda y Timbre a través de dos encomiendas de gestión.
- Por último, al artículo veintitrés se le dota de sesenta millones de euros que se destina al gasto de indemnizaciones por razón de servicio. Es decir, al pago de las dietas, traslados y locomoción. Es una cifra importante, que no está en el capítulo I de personal sino que está en el capítulo de gastos corrientes.

En cuanto al Capítulo III, Gastos Financieros, estos son irrelevantes; sesenta y siete mil euros, son destinados al pago de demora y son gastos financieros que nos vienen por vía judicial. El de transferencias corrientes (Capítulo IV) que era de dos mil trescientos treinta millones de euros, de estos trescientos sesenta y nueve, se dedican al pago de subvenciones de las organizaciones sindicales y a otras instituciones sin ánimo de lucro pero, fundamentalmente, esos trescientos sesenta y nueve millones terminan en las organizaciones sindicales a las cuales se les da una subvención por su representación en el consejo de la policía y otra subvención por la asistencia a reuniones de la comisión. Los restantes dos millones de euros, van destinados

a la cooperación policial internacional destacando la contribución española a Interpol que asciende a 1.530.790 euros. En estas transferencias corrientes y dentro de la cooperación policial internacional, hay una parte importante que se canaliza a través de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para financiar misiones internacionales de policías que vienen a España a colaborar en algún caso para identificar, por ejemplo, a ciudadanos subsaharianos; y en otros casos para temas de formación.

Capítulo VI Inversiones reales

Se trata de un capítulo de especial importancia para cualquier organización público-privada ya que el presupuesto destinado a este tipo de gastos tiene como objeto las inversiones que, cualquier entidad o empresa, precisa en materia de infraestructuras sean inmobiliarias, de vehículos, de equipamiento, de telecomunicaciones o de informática. Desafortunadamente, desde que estalló la crisis económica, el presupuesto policial de este capítulo se redujo considerablemente ascendiendo tan solo a veintisiete millones de crédito asignado a la DGP, tanto en el año pasado como en el presente.

30 Con esa menguada partida presupuestaria es evidente que no valen ni los milagros ni la ingeniería financiera ya que las necesidades son muchas y los recursos económicos mínimos. Se trata de un presupuesto de supervivencia que demanda una programación muy ajustada pensada para obtener objetivos estratégicos de la Policía Nacional. En este contexto, durante el presente ejercicio, si no han variado las cifras, la Dirección va a destinar quince millones a infraestructuras inmobiliarias y esto enlaza con la especial sensibilidad que creo que tiene la Dirección General y la División Económica y Técnica en atender objetivos estratégicos como, en este caso, son los inmuebles que, desgraciadamente, hay muchos que están en unas condiciones bastante malas. Este año 2017, se van a invertir quince millones que representa el cincuenta y cinco con cuarenta y uno por ciento del total del presupuesto de inversiones reales. Algo más de cuatro millones se van a dedicar a adquisición de vehículos, vehículos que se adquieren en propiedad no por renting. También, algo más de cinco millones en equipamiento policial y unos cuatro con cinco millones a telecomunicaciones e informática.

Competencia administrativa en materia de contratación y gestión en la DGP

La competencia administrativa en materia de contratación y de gestión, como en todos los Ministerios, le corresponde al titular del departamento y

en este caso al Secretario de Estado de Seguridad. Este principio contempla dos importantes excepciones, todos los expedientes que superan los doce millones, previamente tienen que ser aprobados o autorizados por el Consejo de Ministros. Y, la segunda de estas excepciones y muy importante, son los bienes y servicios de adquisición centralizada en los que, en estos casos, existe un órgano de contratación para toda la administración, que es la Dirección General de Racionalización y Centralización de la contratación del Ministerio de Hacienda. Es decir, en muchos casos lo que se llama bienes de adquisición centralizada, como puede ser todo el equipamiento informático e incluso los vehículos; algún contrato de mobiliario; de telecomunicaciones que, en el caso de la policía, asciende a unos treinta y tres millones, y que lo quieren pasar a controlar en el Ministerio de Hacienda esta Dirección General.

Por otra parte, las referidas competencias del Ministro y del Secretario de Estado de Seguridad en materia de gasto y de contratación son objeto de delegación de la siguiente forma: en materia de contratación administrativa, cuando la cuantía del gasto supera el millón y medio de euros, la competencia se le atribuye al Secretario de Estado de Seguridad; cuando ese gasto no supere el millón y medio, la competencia le corresponde al Director General de la Policía y, el resto del gasto, siempre que no supere los ciento veinte mil euros, le corresponde al titular de la división económica y técnica. Y, por último, a través del procedimiento denominado “anticipo de caja fija” los Jefes superiores de policía, los Comisarios provinciales, el Director de la escuela de Ávila, los Jefes de la Comisaría especial de la Casa Real, el Grupo Especial de Operaciones y los Jefes de las Unidades de Intervención Policial, también tienen atribuidas competencias en materia de gastos, siempre incluidos en este capítulo II y dentro de estos, en particular, y en materia de comisiones de servicio con derecho a indemnización. Es decir, estas cajas pagadoras lo que hacen es la gestión de las dietas, traslados y locomoción. Las Comisarías provinciales y las Jefaturas tienen algo más de margen para poder contratar siempre a través de este mecanismo de caja fija, con facturas que no superen, en ningún caso, el importe de cinco mil euros.

31

Los principales procedimientos de gestión el gasto, de igual manera que en el resto de la administración, la Dirección General de la Policía utiliza los mismos procedimientos de tramitación de gasto ¿Cuáles son? el más importante la contratación administrativa, que constituye la principal herramienta de la administración para la gestión del gasto. A través de este procedimiento, es decir, un contrato, se regula la relación que se establece entre una administración pública y un tercero; puede ser un empresario particular o una empresa a quien se adjudica la prestación de un servicio o la adquisición de un bien, a cambio de un precio.

Los distintos procedimientos de contratación se regulan en la actual Ley de Contratos del Sector Público. La mayoría de la gestión del gasto se realiza a través de contratos con todo el rigor que implica la Ley de Contratos del Sector Público.

En segundo término, como procedimiento de gasto, son los anticipos de caja fija, que son la provisión de fondos que periódicamente se realiza a las cajas pagadoras para que estas puedan gestionar el gasto destinado a la atención inmediata de algún gasto periódico de bienes corrientes cuyo importe no exceda de cinco mil euros y se efectúan contra factura. En este caso, no hay contrato. En la Dirección General de la Policía este gasto se efectúa sobre todo para el pago de dietas y de determinadas facturas que no superen el importe de cinco mil euros.

32 Otro procedimiento de gasto son los llamados “pagos a justificar”, tienen un carácter excepcional y consisten en que se hace una provisión de fondos para atender gastos, sin la previa aportación de la documentación justificativa de los mismos, o cuando estos servicios o prestaciones tengan lugar en el extranjero. Ejemplo: en materia de extranjería cuando viene un grupo de policías de Mali o Burkina Faso o de cualquier país vienen a España a hacer gestiones de comprobaciones de identidad, vienen sin saber el importe que se van a gastar, por lo que se recurre a este sistema, se hace una provisión de fondos según el presupuesto que la Comisaría General de Extranjería estime, se hace la provisión de fondos que requiere un procedimiento bastante engorroso porque aunque sean cantidades tan irrelevantes las tiene que firmar el Ministro del Interior.

El cuarto procedimiento de gasto son “las encomiendas de gestión” procedimiento utilizado en casos tasados por la Ley cuando la realización de determinadas actividades de carácter material o técnico, puedan ser encomendadas a otros órganos o entidades de derecho público de la misma o de distinta administración, siempre que entre sus competencias figuren esas actividades por razones de eficacia o cuando el órgano encomendante no posea los medios técnicos para su desempeño. Nosotros tenemos varias encomiendas de gestión pero las más importantes son las que tenemos con la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. La Fábrica de la Moneda y Timbre, es un ente que está dentro del círculo de la administración pública, además tiene reconocido su carácter técnico porque si no, no le podríamos encomendar la confección del DNI y del pasaporte. En estos casos se suscribe una encomienda de gestión, la firma el Secretario de Estado de Seguridad y el presidente Director de la Fábrica de moneda y timbre. En esa encomienda se relacionan todas las prestaciones que nos va a hacer la fábrica; en principio, solamente sería la fabricación de los soportes de las tarjetas de identidad

y de las libretas de pasaporte. En estos tiempos que pinta tan mal la gestión del DNI y muchos compañeros se quejan de que están obsoletos los equipamientos y las impresoras que tienen en las oficinas del DNI en España, en el mes de abril de este año 2017, se han cambiado todos los equipos y todas las impresoras del DNI de España. Y eso, se financia a través de la encomienda, por cuenta de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

Hay otro grupo que es de procedimiento de gasto, la contratación privada que es cuando no tenemos que acudir a la Ley de contratos del sector público; y en este caso estaríamos en la contratación privada y el ejemplo más claro son los arrendamientos de inmuebles que también tenemos unos cuantos en la Dirección General de la Policía.

Para terminar esta parte, comentar la gestión centralizada que existe en el ámbito del Ministerio del Interior. Por razones de racionalización o por razones del gasto público, en la actualidad, con independencia de la contratación centralizada que se realiza a través de la Dirección General de racionalización y centralización de la contratación, que es de Hacienda, y que comprende entre otros la adquisición de vehículos, equipos informáticos, suministro de combustible, automoción, servicio postal y mobiliario; existen otros contratos cuya gestión se lleva a cabo de manera centralizada en el ámbito del Ministerio del Interior o de la Secretaría de Estado de Seguridad; pero siempre, financiados con nuestro presupuesto no con el de la Secretaría de Estado de Seguridad. Estos contratos son: suministro de energía eléctrica, el servicio de agencias de viajes y el servicio de limpieza de dependencias policiales.

33

Voy a exponer dos casos de buena praxis, buena gestión por parte policial: en un caso está la logística policial en materia del DNI. Como todos saben, la expedición del DNI de pasaportes es una de las funciones que la Ley Orgánica 2/86 así como el resto de la normativa, atribuye en exclusividad al Cuerpo Nacional de Policía; se trata de una función que ha ejercido siempre la Policía Nacional y de forma ininterrumpida desde el momento que el Gobierno español aprobó la creación del moderno DNI en el año 1951. Las tareas y actividades que comporta este importante servicio coexisten en la gestión, dirección, organización, desarrollo y administración de todo lo referente a la expedición y confección del DNI además de su control, custodia y archivo, conforme a lo previsto en la legislación en materia de seguridad ciudadana y de la firma electrónica.

En conclusión estamos ante una auténtica e integral actividad de logística que desarrolla la Subdirección General de Logística a través de la División de documentación y que abarca las siguientes fases:

1. El establecimiento de las características técnicas del DNI, es decir, el material, el formato y el propio diseño de la tarjeta soporte del documento que, aunque las aprueba el Ministerio de Interior se hacen a propuesta de la División de documentación.
2. Las tareas relacionadas con la confección de las tarjetas soporte del DNI, así como la fabricación material de los impresos base de la fotografía y de la firma, están encomendadas por la Dirección General de Policía a la Fábrica de Moneda y Timbre, Real Casa de la Moneda y siempre bajo la supervisión de la División de Documentación. Igualmente, esta División establece la programación temporal de la fabricación de estas tarjetas e impresos, de acuerdo con una estimación previa de las necesidades mensuales y anuales de los equipos, que controla los stocks de seguridad que se considera conveniente mantener para garantizar, en todo momento, la existencia de soportes suficientes ante eventuales incrementos de la demanda, como está ocurriendo este año que hay un incremento de más del veinte por ciento del número de documentos de identidad expedidos. Y por último, controla la calidad final de los productos elaborados por la fábrica, así como el correcto funcionamiento de los equipos informáticos y tecnológicos utilizados en el proceso de expedición del DNI. Estos equipos son suministrados por la Fábrica en el marco de la encomienda de gestión.
3. La distribución de las tarjetas soporte y de los citados impresos base entre las más de doscientas setenta y cinco oficinas que existen en toda España, también es realizada por personal y con medios propios de la Dirección General de la Policía.
4. La expedición del DNI, a través de oficinas fijas y móviles, también es una función, la principal, que realiza la Policía Nacional; con una plantilla actual que supera los dos mil efectivos, siempre dependientes de este centro directivo.
5. Y no menos importante, el cobro de las tasas por la expedición de estos documentos y su posterior ingreso en la cuenta del Tesoro. Sigue siendo una actividad que realiza el personal destinado en el DNI aunque en el futuro, cuando se generalice el pago electrónico de estas tasas, los responsables de las citadas oficinas se verán liberadas de esta engorrosa tarea aunque lógicamente deberá ser llevando el control efectivo del pago, porque el Tesoro nos pide que rindamos cuentas del número de documentos expedidos con arreglo a las tasas que ellos consiguen recuperar.

6. Por último, el control, custodia y el archivo documental informático del DNI, igualmente son competencia exclusiva de la Policía Nacional.

El segundo ejemplo, entra de lleno en la División Económica y Técnica y es la logística policial aplicada en el área de la automoción. El objetivo principal de la unidad encargada de la logística en materia de automoción, no es otro que el de mantener y mejorar las prestaciones, la eficiencia y la calidad de la flota de forma que esta responda adecuadamente a las necesidades operativas y de gestión que demanda la Policía Nacional.

La unidad policial encargada de este servicio a nivel central es el Área de automoción de la División Económica y Técnica, mientras que en el ámbito periférico estas funciones están atribuidas a la Secretarías Generales provinciales y locales. La actividad de logística que desarrolla la referida Área de Automoción comprende: la programación anual de adquisiciones de vehículos de acuerdo con las previsiones presupuestarias, la tramitación administrativa de todos los procedimientos de adquisición de vehículos y los contratos de renting, y el establecimiento de los criterios técnicos que se utilizan para autorizar el uso de vehículos intervenidos en procedimientos judiciales. Es decir, cuando una unidad operativa interviene vehículos que puedan ser de interés policial el primero que les echa una ojeada es el Área de Automoción por si reúne las características que debe tener, lógicamente se excluyen vehículos de mucha cilindrada, vehículos que pueden causarnos problemas si la autoridad judicial nos indica que hay que devolverlos en el estado que los recibimos. Igualmente, se encarga de la tramitación administrativa de todos los contratos de suministro de carburante y de repuestos, así como los de reparación y mantenimiento. Tanto los suministros de carburante como de repuestos, como la reparación y mantenimiento, son contratos que gestiona el Área en Madrid pero después están descentralizados; es decir, cualquier caja pagadora se encarga de autorizar los cambios de repuestos, las ruedas, las baterías o de los talleres que se encargan de la reparación de los vehículos.

35

Y, por último y muy importante, de conformidad con las instrucciones de la Dirección Adjunto Operativa, el dimensionado de la flota de las plantillas, que se realiza teniendo en cuenta varios factores: el dimensionado humano de la plantilla, la peculiaridad o naturaleza de los servicios que han de prestar y las características poblacionales o territoriales de las demarcaciones policiales.

Pasamos ahora a la gestión integral y control de la flota a través de una aplicación informática especial desarrollada por la propia Área de Automoción y por el Área de Informática de la Subdirección General de Logística.

Esta herramienta informática que se denomina ASIA (Aplicación del Sistema de Información de Automoción), está organizada por niveles de manera que cada uno de esos niveles, los usuarios autorizados pueden tener acceso a los datos de la flota de su plantilla. Una información exhaustiva que comprende:

- **Control de flota:** altas, bajas, distribución de la flota con su documentación.
- **Control vehículos renting:** las sustituciones que se producen cuando un coche tiene una avería o un golpe, la facturación y las posibles penalizaciones si la empresa arrendante falla en el cumplimiento de la prestación de este servicio.
- **Control de matrículas reservadas,** no solo de los vehículos policiales sino también de autoridades.
- **Control de vehículos intervenidos:** solicitudes que hacen las distintas unidades, su aprobación o denegación, y unos informes que nos pide la oficina nueva que es la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos, oficina recientemente creada que depende del Ministerio de Justicia.
- **Control del Gasto Corriente del Capítulo II,** tanto los de anticipos de caja fija como de contratos de asignación por provincias, permite conocer en tiempo real el gasto realizado.
- **Control de combustible,** parcela importantísima y también de las ITV's, todos los vehículos policiales pasan la ITV y además existe un convenio firmado por la Policía y Guardia Civil y Defensa para que todos los coches de Defensa, como de Policía o Guardia Civil, lo pasan nuestros técnicos.



**PRIMER PANEL: PRINCIPALES DESAFÍOS LOGÍSTICOS DE LA
DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA**

DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE SEGURIDAD. DIFERENCIAS ENTRE SAFETY Y SECURITY

EMILIO SÁNCHEZ DE ROJAS

Coronel de Artillería. Instituto Español de Estudios Estratégicos

Para mí, es un placer estar en este acto que organiza, en el marco de los cursos de verano de El Escorial, la Policía Nacional, en primer lugar porque en mi experiencia reciente he tenido múltiples contactos con la policía. Desde los cursos de mando en Ávila; como alumno en un curso de post-grado en Carabanchel, en los cursos de verano en Aranjuez y Vicálvaro, o como profesor en el máster. En segundo lugar llevo con orgullo la medalla al mérito policial que me han concedido recientemente.

39

Agradezco, por tanto, la invitación para hablar de este tema tan actual: diferencias entre *safety* y *security*. Un tema controvertido, donde tras las diferencias entre *safety* y *security*, se esconden otros conceptos. Por ejemplo la diferencia entre seguridad interior y seguridad exterior, o la diferencia entre los conceptos clásicos y nuevos de seguridad;...hay mucho escondido. En los tiempos pretéritos, seguridad era más un adjetivo que un nombre, era algo que se daba. Seguridad, dice la Real academia de la Lengua que es el acto de estar seguro. Pero es un término algo más complejo que trataremos de analizar.

Suelo empezar mis presentaciones de una forma similar: preguntando si tenemos el mismo punto de vista ¿tiene el mismo punto de vista, sobre seguridad, el Presidente de los Estados Unidos Donald Trump que está permanentemente conectado o que recibe diariamente información del satélite, que el que tenemos en un 7 de julio en la fiesta de San Fermín, donde nuestro objetivo es sobrevivir a los efectos de la fiesta? Son casos muy dife-

rentes, sin embargo, en ambos, hablamos de seguridad; es importante identificar, en cada momento, como se percibe la seguridad.

La seguridad más clásica es la dirigida al Estado y su principal herramienta es la defensa, pero... ¿es ese el concepto actual de seguridad?, no necesariamente. Lo ha sido durante muchos años, particularmente durante la guerra fría y, ahora, está retornando con fuerza. Ayer, veíamos que las tensiones que hay entre China con Estados Unidos, que nos recuerdan a veces a la guerra fría. Es la seguridad en el sentido más clásico y “realista” de la palabra.

Pero...quién se hubiera imaginado, en 1974, que Estados Unidos sería derrotado en una guerra de siete años por un enemigo netamente inferior, le faltó la voluntad de vencer; o quien hubiera pensado que en el año 1992 habría colapsado la URSS y todo el paradigma de seguridad se vería cuestionado por la desvanecimiento del mundo bipolar, al desaparece uno de sus polos ¿Y qué quedó? Un mundo unipolar.

40 Tras el atentado terrorista del verano de 2001, en el que desaparecieron las Torres Gemelas. Hay un nuevo cambio de paradigma, hemos pasado del optimismo, tras la caída del pacto de Varsovia, al pesimismo inmenso, al nuevo realismo. Pero, a su vez, el tráfico transpacífico supera el tráfico transatlántico y la seguridad del comercio marítimo se torna esencial. Quién hubiera dicho que en 2015 Estados Unidos y Cuba retomarían sus relaciones diplomáticas, al parecer por poco tiempo, porque el Presidente Trump no ve a los cubanos con tan buenos ojos como el Presidente Obama.

Afrontemos el problema ¿qué diferencia hay entre *security* y *safety*? Si ustedes traducen *security* o *safety* emplearan la misma palabra: “seguridad”. En España empleamos una sola palabra para dos conceptos:

- La seguridad (*security*) es la protección contra acciones deliberados (como ataques de malhechores). La seguridad física o *security* tiene como objetivo primario el asegurar la protección y la salvaguardia del objeto asegurado.
- Seguridad Operacional o *safety* es protección contra accidentes que no son intencionales. Procesos encaminados a la reducción del número de accidentes e incidentes –por ejemplo del tránsito aéreo– minimización del riesgo de ocurrencia física y tiene como objetivo asegurar la protección y salvaguarda del objeto asegurado.

El objeto asegurado, antiguamente, era el Estado; actualmente es, esencialmente el individuo, pero puede ser también la sociedad internacional.

Vamos a situarnos hacia el final de la Segunda Guerra Mundial, cuando florece la escuela realista, la más influyente dentro de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Ministerios de Defensa de casi todo el mundo. Edward R. Stettinius afirmaba en 1945, que la batalla de la paz debía ser librada en dos frentes.

«El primero, es el frente de seguridad donde la victoria significa libertad del miedo, crear un entorno que permita el desarrollo normal de las actividades; El segundo, es el frente económico y social donde la victoria significa libertad respecto de la necesidad, intereses nacionales».

Es una visión mixta del problema de seguridad, fundamentalmente realista, pero con ciertos elementos liberales escondidos, y «Solo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera», afirma Edward R. Stettinius.

Pero ¿Cuál es el objeto de la seguridad? Para George F. Kennan uno de los primeros grandes expertos de la escuela realista sobre seguridad, el Estado es el objeto referente de la seguridad. El Estado asume la responsabilidad de proteger a sus ciudadanos y demanda su lealtad. Este modelo queda reflejado en el término Seguridad Nacional.

41

«la capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras».

La política mundial es una lucha entre Estados por el poder, en una situación de anarquía, compitiendo por sus propios intereses nacionales. En ese contexto, los Estados confían en el poder militar para garantizar esos intereses contrarrestando las amenazas que surgen de la fuerza armada de otros Estados.

Ahora bien ¿estamos en una situación de anarquía? A la pregunta de ¿cuál es la característica fundamental de la situación actual? La respuesta es incertidumbre, consecuencia de la ausencia de estrategias, lo que es igual a anarquía. La política global es una lucha entre Estados por el poder, en una situación de anarquía, compitiendo por sus propios intereses nacionales.

Y ¿cuál es el poder que prefieren los realistas? En ese contexto, los Estados confían en el poder militar para garantizar esos intereses contrarrestando las amenazas que surgen de la fuerza armada de otros Estados. Los realistas consideraban que lo que ocurre dentro de las fronteras no tiene que ver con la seguridad, algo que yo cuestiono y que seguro que ustedes también. Tiene mucho que ver con la seguridad.

Tras la descolonización de África y Oriente Medio en el marco del paradigma realista de la seguridad, aparece la doctrina política expuesta por la Embajadora de Estados Unidos Jeane Kirkpatrick, ante las Naciones Unidas en los años ochenta, para justificar, en el contexto de la Guerra Fría, el sostén de Estados Unidos a dictaduras del Tercer Mundo que eran anticomunistas. Kirkpatrick aseguraba que los estados pro-soviéticos eran regímenes totalitarios mientras las dictaduras pro-occidentales eran autoritarios...interesante diferencia.

De hecho podemos identificar cuatro paradigmas marco dentro de la seguridad, ya hemos citado el realista, que nace en los años treinta y cuarenta, pero también aparece el pluralismo, ese paradigma liberal dominante antes de que apareciera el realismo. Es el paradigma del optimismo y de ampliación del concepto de seguridad, que va a seguir teniendo influencia. Ambos paradigmas comparten que el Estado es el centro de gravedad para la seguridad; sin embargo, mientras unos consideran que hay que desarrollar los aspectos de seguridad, otros prefieren centrarse en el aspecto militar, y posteriormente, con la llegada del neorrealismo, en los aspectos económicos. Poder económico y poder militar constituyen lo que Joseph Nye define como “poder duro”, mientras que los liberales tienen en cuenta tanto el poder duro como el “poder blando”.

42

Por otro lado, ha habido y sigue habiendo, un paradigma que se puede definir como marxista, no significa que todos los que se mueven dentro de este marco teórico sean marxistas, los hay estructuralistas; pero, ese estructuralismo está inspirado en las ideas marxistas. Por último, hay que citar el constructivismo social, que incluye a los partidarios de dos líneas de acción: ampliar el concepto de seguridad y profundizar en el citado concepto.

En el último paradigma, aparece la escuela de Copenhague, partidaria de ampliar los conceptos de seguridad para incluir elementos como terrorismo y crimen organizado, elementos que hoy en día -indiscutidamente-, forman parte del concepto de seguridad. De esta forma se profundiza en el objeto de la seguridad, que no tiene por qué ser solo el Estado, sino que puede ser también la sociedad en su conjunto o puede ser incluso, el individuo. Dentro de la escuela de Copenhague es donde nacen las primeras ideas que dan lugar al paradigma de la seguridad humana, aprobado y defendido por Naciones Unidas.

También es relevante la escuela de París, más reciente y clave para nuestro trabajo, porque es la que mantiene que la seguridad interior es la que debe prevalecer y, que las decisiones deben basarse en la rutina del día a día. Es esa rutina y esos procedimientos los que van a dar el valor añadido a la segu-

ridad, siempre conectado y coordinando con los elementos transnacionales de riesgo y seguridad.

Una definición de seguridad debe contestar a, de acuerdo con criterios formulados por David Baldwin en 1997, algunas preguntas como ¿para quién es la seguridad? cuál es el objeto de seguridad; puede ser el Estado, puede haber distintos niveles de seguridad, seguridad nacional, seguridad global, seguridad común, seguridad humana. En el paradigma realista, el objeto de seguridad es el Estado; en el paradigma de la seguridad humana el sujeto es el individuo. Pero explíquenme cómo dentro del paradigma de la seguridad humana aparece el principio de la responsabilidad de proteger y que permitió que tres potencias globales, iniciaran una guerra contra un pequeño país Libia, hasta destruirlo completamente.

¿Qué valores son los que hay que asegurar? En la visión clásica sería la independencia política, la integridad territorial y los intereses nacionales. En la seguridad humana, el conjunto de valores que dan lugar al bienestar económico, salud de las personas, libertad, derechos humanos, etc. Estos valores son diferentes y permitirían definir el tipo de seguridad.

Por último ¿qué medios se van a utilizar para garantizar la seguridad? Dependerá de todo lo anterior, desde los medios militares a simplemente algunas ONGs. Pero ¿quién va a estar siempre presente? Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, porque contribuyen tanto a la *security* como a la *safety*, son parte de la seguridad interior pero se ven claramente afectadas por los riesgos transnacionales, como por ejemplo el terrorismo y el crimen organizado. Es decir, en todos estos paradigmas hay diferentes medios que se pueden utilizar o no, como es la fuerza militar o la defensa civil; y hay otros medios que, siempre van a contribuir como son la Policía o la Guardia Civil.

43

Tras el fin de la Guerra Fría y consecuencia de la globalización, las amenazas dejan de poseer un carácter puramente militar, ampliándose el concepto de seguridad. El terrorismo no era considerado una amenaza, no era objetivo de la defensa; pero, tras ese atentado del once de septiembre, se convirtió en un asunto de defensa y se declaró la guerra, no solamente a un estado concreto, sino también a una idea, se declaró la guerra al terrorismo. Se produjo una “securización” al convertir en amenazas lo que en principio eran riesgo. Esa clara línea divisoria entre seguridad exterior-defensa; seguridad interior- Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otros cuerpos de la administración; ya no está tan definida.

Burgess recogía en 2008, las mutaciones en el concepto de seguridad: antes del final de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo de la Guerra

Fría, el concepto de seguridad era generalmente compartido. En el período entre 1945 hasta el presente, la evolución se puede dividir a su vez en tres períodos:

- Entre 1945 y 1989, se puede hablar de la era de la seguridad nacional.
- Entre 1989 y 2001, es la era de la seguridad global.
- Entre 2001 y 2009 (a partir de la presidencia de Obama) se podría hablar de una era de la seguridad interna.

Estamos entrando en una nueva era de pensamiento de seguridad, aunque todavía es difícil decir qué es lo que la caracterizará. Lo cierto es que todo ha cambiado ya que tradicionalmente, las relaciones pacíficas se establecían en el interior del Estado, mientras la violencia estaba orientada hacia el exterior.

44 Hoy es complejo deslindar la seguridad nacional de la internacional, ya que sus límites son difíciles de definir, apareciendo el concepto de amenaza “intermística”, que se caracteriza por «la ausencia de amenazas en la frontera y la ausencia de fronteras para la amenaza», este planteamiento añade aún más dificultades a la conceptualización de seguridad. La paradoja es que, como recogía Kourliandsky, en 2010¹, las denominadas “nuevas amenazas”, como la inseguridad ciudadana, el terrorismo, la ciber-inseguridad, la proliferación nuclear, el tráfico de drogas, la piratería marítima, la inmigración ilegal, la contaminación ambiental y el cambio climático, la pérdida de identidad nacional, que amenazan la paz y la estabilidad del mundo actual existen desde hace mucho tiempo, y tan solo se convierten en amenazas, cuando son “potenciadas” por la Globalización.

Con la actual crisis económica global, y el entorno internacional más complejo, los retos a la seguridad de hoy no pueden ser divididos entre “interno o externo” o entre “civiles y militares”. Pueden distinguirse dos corrientes de pensamiento sobre el tema bien diferenciadas:

- Aquellos que aceptando la inclusión de nuevos factores, siguen considerando al Estado como el objeto fundamental de la seguridad.
- Aquellos que piensan que es preciso repensar el significado real del término seguridad, y utilizar un discurso alternativo en el que los individuos y/o los grupos sociales ocupen el centro de atención.

1.- “Nuevas amenazas un concepto relativo”

El Estado ya no es el único poder, hay nuevos actores, luego la seguridad tiene que estar dedicada no solamente al Estado sino a otros actores, y aparece el paradigma de la seguridad humana, que afirma que:

«El concepto de seguridad ha tenido durante mucho tiempo una interpretación estricta: la seguridad del territorio de la agresión externa, protección de los intereses nacionales... Se habían olvidado las legítimas preocupaciones de la gente común que buscaron seguridad en su vida cotidiana. Para muchos de ellos, la seguridad simbolizaba la protección contra la amenaza de la enfermedad, el hambre, el desempleo, la delincuencia, peligros medioambientales [o el terrorismo], los conflictos sociales, la represión política... ».

De los diez problemas que más preocupan a África, la guerra ocupa el quinto; el hambre ocupa el primer lugar. Si miramos la prevalencia o dónde se producen los fallecimientos en número de muertos, de las diez primeras causas, todas son sanitarias, excepto la décima que es la de accidentes, especialmente de tráfico. ¿Dónde están las guerras?

No hay tantos fallecimientos por la guerra, a pesar de que ahora ha escalado en el escalafón debido al conflicto sirio. Como decía el informe de programa de desarrollo de Naciones Unidas, con la retirada de las oscuras sombras de la guerra fría, se pudo ver que muchos de los conflictos se producen dentro de naciones y no entre naciones porque las potencias intervienen en los conflictos. La globalización ha producido esta traslación del poder a otros actores y ha dado lugar al mantenimiento de espacios no integrados y efectos perversos: la delincuencia transnacional ha producido incertidumbre estratégica, que no es otra cosa que falta de liderazgo o ser transición en poder hegemónico USA-USA.

45

Esto ya lo afirmaba Fareed Zakaria en el año 2001 al referirse al ascenso de los demás:

«Un aspecto de esta nueva era es la traslación del poder de los estados a otros actores y entre los “demás” que están ascendiendo, se incluyen muchos actores no estatales. El poder está abandonando los estados- nación para dirigirse hacia arriba, hacia abajo y hacia los márgenes».

¿Cómo va a ser el poder en el futuro? Mucho más parecido al empleado por Obama, que al que apunta Donald John Trump. Uno de los conceptos que afloraron con la llegada de Obama, es el de *home security*. *Home security* influye y se ve influida por multitud de actores pero mantiene tres elementos clave pensados contra el terrorismo, y el crimen organizado y otros peligros.

Hay tres conceptos clave que son esenciales para un enfoque integral de la seguridad nacional:

- Seguridad: proteger a los Estados Unidos y su gente, sus intereses vitales y su forma de vida; (*security*).
- Resiliencia: Fomentar la robustez individual, comunitaria y del sistema, adaptabilidad y capacidad de recuperación rápida; y (*safety*).
- Aduanas e Intercambio: hacer que el comercio, los viajes y la inmigración sean lícitas (*safety*).

Pero la Estrategia de pivote hacia el Pacífico de Obama, si bien favorecía el comercio, creó una serie de problemas y ha dejado numerosos “vacíos” que han sido ocupados por Rusia y China. Además, ha propiciado el retorno de la geopolítica de las grandes potencias. Obama reconsideró su estrategia de pivote hacia el Pacífico, pero ya era tarde. En su estrategia de seguridad nacional de 2015 afirmaba:

46

Asumimos nuestras responsabilidades sobre la seguridad internacional, porque sirve a nuestros intereses, defiende nuestros compromisos con los aliados y socios, y se enfrenta a amenazas que son genuinamente globales. Para el cumplimiento de nuestra misión dependemos de una defensa fuerte y una patria segura.

En este párrafo aglutina los dos tipos históricos de seguridad, la interior y la exterior.

¿Cuáles eran las amenazas globales? Estas son las que puso en su informe abierto el Director de Inteligencia nacional de los Estados Unidos James Clapper: cibernética y tecnología, terrorismo, armas de destrucción masiva, espacio y contraespacio, contraespionaje, delincuencia transnacional organizada, economía y recursos naturales, y todas las amenazas a la seguridad humana. Es un abanico que va desde el Estado a la seguridad humana; pero predomina el ciudadano sobre el Estado. Esto nos lleva a una serie de escenarios futuros que van desde la islantización a la globalización. Se pueden identificar una serie de tendencias globales:

- Efectos desestabilizadores del Cambio Climático Global.
- Población: aumento mayor en las regiones mas inestables –África y Oriente Próximo–.

- Olas migratorias como amenaza a la viabilidad de Europa como una sociedad próspera y democrática.
- Descensos demográficos en Europa, Japón y USA.
- Implicaciones económicas, sociales, políticas de este descenso demográfico.
- Desaceleración del crecimiento económico -del 3% al 2%- en USA, Europa, Japón e implicaciones estratégicas, militares, sociales, políticas.
- Nacionalismo vs. Globalización.
- Dificultades en el vínculo USA-Europa.

Todo ello en el marco de un nuevo realismo. Es significativo el retorno del nacionalismo de las grandes potencias; estamos volviendo, de alguna forma, al paradigma realista de la seguridad centrada en el Estado; algo que parecía superado. Hoy, una nueva configuración de poderes reformando el orden internacional. Como pronosticaba Rosalie Chen, en “cómo percibe China a América”, es:

«Un mundo de una superpotencia y muchas grandes potencias. El nacionalismo y la nación en sí misma ha retornado ahora para vengarse, es significativo el retorno del nacionalismo de las grandes potencias. Los conflictos de intereses y ambiciones de las grandes potencias están produciendo de nuevo juego de alianzas y contra alianzas, que cualquier diplomático del siglo XIX reconocería de forma instantánea».

¿Es Daesh un peligro interior o exterior? Nosotros, ustedes, están luchando, contra ellos pero una parte de la información, y gran parte de su éxito, se debe a la coordinación interna y externa con otros países importantes: Francia, Bélgica, Alemania o Marruecos; pero, también, esa información que puede llegar desde la zona de combate, donde se conoce quién ha estado o quién no ha estado. La guerra contra el estado islámico, que ocupa un espacio, sí, porque se actúa contra un objetivo concreto pero, es la acción policial la que está consiguiendo los resultados para nuestros ciudadanos que son los que nos preocupan, y estos terroristas tienden a repetir el tipo de atentados que han tenido éxito.

Es el momento de citar a la Escuela de París. La escuela de París que responde, en alguna manera, a la idiosincrasia de la Unión Europea, y que se centra en rutinas y tecnologías, algo esencial para el éxito en la lucha

contra el terrorismo. En España, habíamos tenido tenemos casi los mismos intentos y pero nuestros resultados –hasta el atentado de Barcelona– habían sido mejores.

Para la Escuela de París, el proceso de (in)securitización no tiene nada que ver con un discurso político que transforma el proceso de toma de decisiones y genera políticas de excepción que a menudo favorecen las opciones coercitivas. Tiene que ver con decisiones burocráticas de la política cotidiana, con rutinas weberianas de racionalización, de gestión de números en lugar de gestión de personas, de uso de tecnologías, especialmente las que permiten la comunicación y vigilancia a distancia a través de bases de datos y velocidad de intercambio de información.

En la Escuela de París, el debate se inicia desde un ángulo diferente, menos orientado hacia la seguridad “internacional”, y más preocupado por la seguridad “interna” y su fusión con la seguridad “externa”. Es decir, para esta escuela la seguridad es *safety* y es *security*, combinadas.

Permítame que finalice con lo que el Presidente Rajoy afirmaba en una conferencia ante la escuela de estado mayor de las Fuerzas Armadas:

48

«La medida del tiempo ha evolucionado. Lo que hoy sucede en el otro lado del mundo se conoce a los pocos minutos en este. Esto produce no solamente esa sensación de globalidad, sino el vértigo de la velocidad...».

«...estos nuevos actores, con muy poco poder formal, superan las barreras geográficas, institucionales, sociales... Ello les sitúa fuera de los límites del “derecho internacional”: ...un adversario desconocido, difuso, ilocalizable e impredecible».

Hoy –como recoge el presidente– la seguridad en sus dos aspectos *security* y *safety* está plenamente vinculada a lo interior y a lo exterior.

DESARROLLO Y SEGURIDAD

ISAAC MARTÍN BARBERO

Presidente de INECO – Ministerio de Fomento

Me hace mucha ilusión estar aquí, especialmente porque la última vez fue en el año 2004 en un curso de la Policía; han pasado trece años y entonces no me imaginaba que iba a tener la oportunidad de volver. De la misma manera que no imaginé, cuando tuve la ocasión de trabajar en policía, que al final esa experiencia de aproximadamente dos años iba a estar, de alguna manera, rindiéndome fruto a lo largo de lo que ha sido mi vida profesional.

49

Me han invitado para que hable del Desarrollo y Seguridad, y es lo que voy a hacer diciendo que lo que yo aprendí de seguridad fue en el Instituto de Estudios de Policía y, alguno de los métodos, que yo creo que me han dado una ventaja sobre otros compañeros en lo que luego ha sido mi quehacer en otros puestos en la Administración General del Estado, dentro y fuera de España, son métodos que aprendí de vosotros, así que, nuevamente muchas gracias.

Llegar a la Policía fue empezar a trabajar con profesionales que, básicamente, se desenvuelven en el mundo real. En mi primer destino en el exterior, en Arabia Saudí, donde tuve la oportunidad de vivir el 11S con lo que, algunas de las cosas que ha ido exponiendo el anterior ponente, las he visto pasar bastante cerca. Antes había estado en el sector financiero donde se hace y se pierde dinero gestionando riesgos y donde se enseña que todo riesgo tiene un precio; y una de las cosas que se aprende, cuando llega una buena crisis internacional, como fue la asiática del año 97 o la de Rusia del año 98, es que hay momentos en los que el mercado se seca y no hay precio para ningún riesgo. Pero cuando más tarde llegué a la Policía, lo que descubrí en muchas sesiones es que aunque lo hiciéramos bien, cada vez mejor, al final, una de las cosas que tiene la

seguridad interior es que uno tiene que aceptar que siempre va a haber riesgos que no va a ser capaz de contraponer. Entonces, hoy quiero compartir con vosotros algunas reflexiones de por dónde va el desarrollo económico, algunas de las cosas que a lo mejor por contraste ha comentado el anterior ponente desde un ángulo diferente y, también, porque probablemente hay pocos paradigmas tan apropiados para entender cómo enfrentarse a esas realidades; como los paradigmas del riesgo que son, básicamente, los que vosotros desarrolláis en vuestra actividad profesional en el día a día.

La primera de las razones por las que eso me parece fundamental es porque hoy un concepto fundamental en los negocios y el desarrollo económico es el de resiliencia. El concepto de resiliencia es un mandamiento de cualquier labor policial que es a sabiendas de que no todo va a ocurrir de la forma en que te gustaría que ocurriera, en la que trabajas para que ocurra, lo que es absolutamente irrenunciable es que tienes que salvaguardar tu capacidad de reacción, tu capacidad de control sobre el entorno y eso hoy es en lo que se afana cualquier empresa o cualquier responsable económico.

50 La segunda cosa que aprendí, también del trabajo policía, fue que la influencia es mucho más eficaz que el poder y mucho más sostenible, entendiendo por sostenible la capacidad de aprovechar o de trabajar en el presente sin comprometer la posibilidad de hacerlo en el futuro. Hoy se mira también cómo trabajan, por ejemplo, las marcas y nos daremos cuenta de que cada vez tiene menos peso el marketing tradicional; es decir, lo que yo digo de mí mismo y tiene más peso que el de los técnicos, las relaciones públicas, lo que consigo que un tercero diga de mí mismo.

Esto tiene mucho que ver con la forma en que se plantea un trabajo en el ámbito de la seguridad interior entendiendo que, al final un responsable policial es, además de muchas cosas, un coordinador y un propiciador de otros elementos de seguridad y que la mejor forma de sentirse seguro es cuando no se ve a los profesionales que están prestando esta seguridad, porque la seguridad es como la calidad en tantas cosas, que se siente, y cuando uno empieza a pasearse por una capital europea, por ejemplo Bruselas, y empieza a ver a gente uniformada y con ametralladoras y cascos, se nota que hay algo que no funciona porque de otra forma no tendríamos que recurrir a esa forma de prestar la seguridad si realmente fuéramos capaces de ser suficientemente eficaces en otro ámbito.

Aprendí la conexión de muchas cosas, hicimos los programas entre Policía y turismo. Es difícil explicar la importancia que tiene la seguridad, sabemos la situación en la que vivimos pero cuando hablamos de turismo, estamos hablando de la primera industria del país y es una industria que

tiene su origen en que, durante unos días al año, gente de muchos sitios del mundo pueden venir aquí a olvidarse de todo; y esto solo ocurre si uno se siente seguro.

La noticia de El País, Cancún, a pesar de todas las dificultades que tiene Méjico, de los problemas estructurales, están francamente preocupados porque ha habido un tiroteo a plena luz del día; y eso es algo que uno no quiere en sus vacaciones.

Lo que aprendí, cuando estuve trabajando con ustedes, fue el imperativo institucional y el problema que puede significar a la hora de ofrecer seguridad. Cuando dejé la policía, en el verano de 2004, la última actividad que hice, mientras estaba de vacaciones, fue acudir como invitado a un seminario Oxford Analytica y, en aquel entonces, la DIA -Agencia de Inteligencia de la Defensa-les había contratado para organizar en Oxford un curso para tratar de las perspectivas del terrorismo islámico en Europa y, por distintos motivos, conocí a gente muy interesante. La sola asistencia fue muy estimulante pero, en un momento determinado, en esta especie de tormenta de ideas -agosto del año 2004-, alguien dice: “y dentro de los posibles escenarios a los que nos podemos enfrentar en Europa no es descartable que haya un atentado islamista en el metro de Londres”. Recuerdo que una de las profesoras de la Escuela de Copenhague, especializada en temas migratorios, dijo “no, no, eso no puede estar en el informe, imaginaros que el informe se filtra por cualquier razón. El informe se filtra y en algún sitio sale en el periódico que se contempla la posibilidad de un atentado en el metro de Londres, el impacto que tendría sobre la convivencia entre las distintas comunidades sería muy importante”. Aquello se quitó de los posibles escenarios, pero fue compatible con que el 7 de julio de 2005 hubiera un atentado en el metro de Londres en el mismo día que se reunía el G8 para tratar el tema de los nuevos esquemas de financiación del desarrollo.

Esto quiere decir que: porque uno no quiera hablar de determinadas cosas no quiere decir que no vayan a ocurrir y que en el fondo, en seguridad como en los negocios -si habéis leído el libro del fundador de Intel, Andy Grove, sobre los paranoicos sobreviven-, en seguridad hay veces, que uno espera ser un poco paranoico. Pero, sobre todo, aprendí otras cosas que he visto reflejadas luego. En Colombia, en unas jornadas sobre infraestructura, nos dieron una conferencia sobre la lucha contra el cambio climático; y nos explicaron que: el cambio climático supone un gasto en mantenimiento de estructuras debido a fenómenos climáticos extremos, es un uno en relación a doscientos cincuenta el gasto que hay en Colombia derivado de la especial climatología del país. Esto me recuerda lo que pasa en seguridad, la diferencia que hay entre los hechos más notorios, los que se ven y los que determi-

nan al final si un país realmente es seguro o no lo es. En nuestro país, hace catorce o quince años, el estudio que publicó Mikel Bueso, catedrático del país vasco, mostrando que el terrorismo no había tenido apenas impacto económico, que tampoco tuvo impacto ni sobre la inversión, los atentados del 11S; ni sobre la inversión en Indonesia el de Bali, ni el de Londres, pero que ahora sí empieza a ser mucho más importante el impacto que ha tenido el terrorismo en sitios como Egipto, Túnez o París, donde el turismo ha caído un 13% y eso es algo que los terroristas han empezado a entender, el cómo tienen que empezar a luchar en el arma económica; que realmente por encima de la portada del periódico, está el PIP como objetivo estratégico, con lo que, a pesar de que parece que los teóricos del desarrollo piensan que esto de la seguridad no tiene importancia, los terroristas parece que lo han entendido más rápidamente que algunos de los académicos especializados.

52

Y, haciendo un repaso de cómo se plantea el desarrollo, en los años cincuenta se funcionaba con los modelos que llamaban de Harrod-Domar. El desarrollo económico lo traía la inversión, entonces creamos el Banco Mundial, los Bancos Regionales e invertimos mucho, hacíamos presas, electricidad, carreteras y ya había seguridad. En los años setenta, nos dimos cuenta de que esos modelos podían funcionar o no, que no había crecimiento sin estabilidad. Se introduce el concepto de capital humano, empezamos a pensar en la salud, en la agricultura, hasta que llegamos a los años ochenta, años de recorte de gastos, donde el énfasis se pone, fundamentalmente en el orden, era la última década de la guerra fría y ya en los años noventa, cuando estamos hablando de la seguridad global, surge otro concepto que, en el fondo, es del que seguimos viviendo: el campo del desarrollo económico internacional, que es el peso de las instituciones; y es ahí, donde entráis vosotros. Es de entender que para que haya desarrollo tiene que haber derechos de propiedad, tiene que haber una Policía que funcione, tiene que haber un Gobierno de la Ley, además de haber un sistema financiero.

Parece que las pequeñas diferencias son las que luego explican gran parte de las consecuencias. El economista, probablemente con más seguidores en el siglo XX, J. Keynes, ya lo vio, y lo dejó por escrito en una de sus obras “Las consecuencias económicas de la paz”, donde decía que las realidades tienden a tener su origen en la demografía y en la economía; y, sin embargo, tendemos a explicarlas por acontecimientos o decisiones de líderes que podemos considerar más o menos equilibrados; esto me recuerda alguna de las cosas de Donald John Trump, hasta qué punto hay detrás de Donald John Trump una realidad subyacente que va a tener una fuerte influencia sobre vuestro trabajo en los próximos años y que explica por qué tenemos a Donald John Trump.

En cualquier caso, una pintada que siempre me ha llamado la atención, en Monrovia, al final de la guerra civil en los años noventa, decía: “la guerra se ha terminado, todo lo que necesitamos ahora es logística”.

¿Qué es la logística y dónde hay una intersección clara entre lo económico y la seguridad? El negocio internacional necesita comunicación, transporte barato y fiable; necesita tener la certeza de que las cosas van a llegar al cliente y la certeza de que el cliente va a pagar. Y ¿qué es un buen Gobierno? Un organismo donde no hay corrupción, donde se cumplen los contratos, donde no hay expropiaciones que no estén fundamentadas, en definitiva, donde no hay una ineficiencia burocrática. Esto quiere decir, como se ha pensado en algún momento, que cuanto menos Gobierno, mejor; pues no. Y aquí os cuento otra historia: estaba en Turquía en el año 2010, en una conferencia de paz sobre Somalia, donde no hay gobierno más o menos desde el año 1991 y, estando en una mesa redonda, me tocó al lado del Ministro de Educación Superior de Somalia, residente en Nairobi, que me preguntó qué hacía allí y quién era. Cuando le dije que era el consejero comercial de España en Ankara, me dijo que debería convencer a las universidades privadas españolas para que invirtieran en Somalia ¿Por qué? pregunté, porque tenemos un ambiente inmejorable, no hay ningún tipo de regulación. Para mí, es una metáfora, donde no hay regulación, normalmente, es en la selva; lo que no quiere decir que sea un sitio donde no se pueda generar ese desarrollo económico de calidad de vida y nivel de vida.

53

Anteriormente, había estado trabajando, con el Ministerio de planificación de inversiones de Vietnam, como responsable de gestionar la ayuda exterior, las políticas de la inversión; con responsabilidad en resolución de controversias y temas de transparencia; en cooperación científico tecnológica; en nuevos desafíos transnacionales –estaban las comisiones de lavado de dinero, tráfico de drogas y tráfico de seres humanos–; temas de inmigración y de infraestructuras. Pues, Vietnam, es un país comunista todavía, por lo menos desde un punto de vista político; el partido comunista sigue teniendo el monopolio del poder político, pero si nos preguntan dónde ha ido a más el desarrollo económico, si en Somalia, donde al parecer el argumento es que no hay leyes o en Vietnam que tiene un Ministerio de planificación, la respuesta es clara.

¿Por qué os digo que muchas cosas de vuestro trabajo tienen impacto en el desarrollo económico y en la manera de entender las cosas? Cuando Mario y yo trabajamos juntos, estaban irrumpiendo, en el campo de la seguridad, el tema de las redes, de las guerras en red y, en el campo de la seguridad interior, la transición derivada de la erupción del concepto de la sociedad, del riesgo y de su generalización. Entonces, las funciones policiales eran

funciones que convertían a los policías en trabajadores del conocimiento, que no está mal, teniendo en cuenta que ese es hoy el capital de la actividad económica. Se trataba menos del control, de la vigilancia y del orden, y más de la seguridad. Menos de un policía represor de conductas ilícitas y más que un asesor en materia de prevención, un movilizador de estas cosas.

Y esto, tiene mucho que ver con lo que es una Policía democrática; porque hay otro paralelismo que es el que se puede trazar en el ámbito de la seguridad y en el ámbito de la economía, que es la tolerancia en el ámbito de la seguridad por una parte y el error en el campo de la economía y en el mundo de la empresa.

54

Al final, los sistemas democráticos y la tolerancia, son la expresión de una incertidumbre moral sobre la certeza del equilibrio, sobre el punto exacto en que hay que encontrar el equilibrio entre los daños, que es asumible aceptar, y la necesidad de tener un sistema que sea capaz de recoger la evolución. Y, exactamente, ese es el papel que tiene el error en el mundo de la empresa y en el mundo de los negocios, donde al final son los errores los que permiten aprender, los que permiten evolucionar y los que llevan al empresario o a cualquier gestor de recursos, a saber que tiene que reasignarlos, básicamente, de zonas de baja rentabilidad e introducirlos en zonas de alta rentabilidad. No obstante, el mundo de la empresa, que en último término es el que genera la riqueza económica, tiene en común, con el mundo de la seguridad interior, el que es un mundo donde el éxito reside en la capacidad de distribuir riesgos. Y, es ahí, también donde confluyen los dos desafíos fundamentales que tiene hoy nuestra sociedad desde el punto de vista político y también desde el punto de vista económico.

Hablamos de desigualdad, pero cuando lo hacemos, de lo que estamos hablando es de desigualdad en términos de riqueza y no nos damos cuenta de que la mayor desigualdad, hoy, es en términos de riesgo. Es decir, en términos de cuantos errores puede alguien permitirse, cómo queda alguien sometido a esos riesgos nuevos como pueden ser los riesgos medioambientales o los riesgos económicos. Hablamos de globalización, la mayoría de la gente que en EEUU perdió, en la década de los noventa y la primera década del siglo XXI, su trabajo como consecuencia de la globalización siendo trabajadores de industrias, donde se había producido un fuerte incremento de las importaciones, por lo tanto, víctimas de la globalización; volvieron a encontrar trabajo, ahora bien, volvieron a encontrar trabajo a unos salarios inferiores; porque habían entrado en competencia con productos que venían de fuera. Esto es la globalización, un proceso de igualación, por eso hablamos de que la globalización ha supuesto un incremento del nivel de vida entre dos mil y dos mil millones de personas; pero, lógicamente, ese incremento en el nivel de vida viene asociado

a un replanteamiento de los niveles de vida de otra gente; básicamente, nosotros, los que estamos en otro mundo no, ni siquiera asociados a una reducción en términos absolutos de nuestros niveles de vida, pero sí a una reducción de las tasas de crecimiento de nuestros niveles de vida y, por lo tanto, quedamos expuestos a nuevos riesgos.

¿Qué significa que vivamos en una sociedad de riesgo? Significa, primero, que tenemos un discurso negativo y eso sí que es una diferencia entre el ámbito de la seguridad y el ámbito de la empresa, donde se verá toda esta retórica del emprendimiento. El lanzamiento es una manera, intencionada o no, pero es un hecho, de dar la vuelta al riesgo, el riesgo se ve como algo positivo en el campo de la seguridad, lo vemos como algo negativo. En el fondo, cuando estamos hablando de la sociedad del riesgo, de lo que estamos hablando es del control de lo irracional, la dimensión del miedo, una cosa son los datos objetivos y otra cosa es la inseguridad tal como es percibida. Paradójicamente, la seguridad ahora se plantea en términos de probabilidades, es decir, de inseguridades; lo que es casi una paradoja también desde el punto de vista conceptual y, como decíamos anteriormente, las distintas exposiciones de los diferentes riesgos son las nuevas clases, como dicen algunos pensadores, la clase no se define por la renta que uno tiene sino por cómo queda uno expuesto a según qué riesgos. Y, eso genera una transformación

55

en las sociedades que produce nuevas realidades sociales que, lógicamente, tiene un impacto clarísimo sobre el trabajo policial, porque, a mí siempre me ha parecido que al final un policía, un miembro de los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado, en realidad es un sociólogo aplicado, es alguien que está en contacto directo con lo que está pasando ahí fuera y cuando la sociedad cambia, cambia también su trabajo.

En definitiva ¿dónde es diferente? Hay algo a lo que yo siempre me he resistido, a dejar que el ámbito de la seguridad sea un ámbito más de lo que yo llamo la “pereza economicista” otros llaman “el imperialismo en el pensamiento económico”.

¿Qué significa esto? Oímos hablar de eficiencia y la eficiencia es hacer, más con menos; la eficacia es conseguir el resultado. La eficiencia es algo que hay que buscar cuando uno está en una situación de gestión; es decir, cuando con unos recursos dados, se tienen unos fines y, efectivamente, hay que evitar el despilfarro o el desperdicio. Pero, eso requiere certeza de los recursos, certeza de los fines y certeza del entorno. Cuando uno se está desenvolviendo en un entorno incierto, lo que necesita es asegurar la resiliencia, la capacidad de recuperación, lo que requiere siempre un margen de seguridad. Esto significa que, tener a las UIPS mientras no estén desplegadas, tener a los bomberos, mientras no están apagando un fuego o tener camas

disponibles en un hospital por encima de la ocupación; no es un desperdicio, es una capacidad; son distintas manifestaciones de capacidad de reacción a entornos que son, fundamentalmente, inciertos y eso sí que es algo en lo que hay grandes diferencias entre el mundo de la seguridad y el mundo del desarrollo económico.

Por lo tanto, creo que el mundo de la seguridad puede aportar al mundo de la empresa –que es el lugar donde se genera riqueza–, una visión que perciba la incertidumbre, no como un problema sino como una realidad que necesita gestionarse día a día. Puede aportarle una manera de trabajar no buscando la eficiencia sino orientada hacia la eficacia y, sobre todo, puede aportarle a la sociedad el sosiego y la tranquilidad necesaria para que se alumbre en ella lo que necesitamos que surja: consensos, políticas nuevas, visiones nuevas que nos permitan enfrentarnos a los problemas que hoy tenemos y que son más nuevos, donde no cabe separar lo interior de lo exterior.

56 Una de las cosas que vivimos en aquellos años, me acuerdo de unas magníficas relaciones de trabajo con el Instituto Nacional de Altos Estudios de Seguridad Interior –Ihesi francés–, posteriormente pasaron a llamarse Inhes (Institut des Hautes Études de Sécurité), porque siendo franceses están con la Escuela de París y ya no se creían que se pudiera separar la seguridad interior de la seguridad exterior.

Me gustaría terminar con algunas referencias breves a algunas cosas que ha dicho el anterior ponente y que creo tienen que ver con lo que he compartido con vosotros. Los americanos en el año 1974 se fueron de Vietnam siendo derrotados por un enemigo que era inferior a ellos en todo y, además, era una paradoja mayor: en el año 1968 los vietnamitas lanzaron la ofensiva del Tet, que fue una ofensiva masiva en todo el país, en la que perdieron casi el ochenta por ciento de las batallas, pero fue tal el caos que se transmitió por televisión que los hogares norteamericanos perdieron la confianza en que esa guerra se pudiera ganar, aunque de hecho se estuviese ganando sobre el terreno. Al final, lo que decía el Presidente Kennedy era cierto, la percepción era la realidad.

Una anécdota sobre Rusia, estuve en Rusia en el año 1981, y en el año 1991 además de vivir el 11 S, en Riad, tuve la suerte de vivir el golpe de estado en agosto del 1991 en Moscú. En el golpe de estado de Moscú no pasé miedo, en el año 1989, un día que la policía me llevó a la comisaría, fue uno de los días que más miedo he pasado en mi vida, por comprobar qué es realmente lo que tiene un impacto sobre una persona cuando está en según qué sistema. El 11 S, hoy que lo vemos tan claro, yo lo viví en Riad, llamé a Madrid, en una situación que seguro no se os ha presentado nunca, para informar de lo que había pasado y que todo estaba tranquilo.

Termino refiriéndome a lo que ha comentado Ignacio Cosidó; claro que hay una evolución en la criminalidad y que está estrechamente ligada a la evolución de la sociedad, pero no solo de la criminalidad sino también del conflicto. En cualquier caso, lo económico tiene cada vez más peso.

Escribí un artículo en el Real Instituto Elcano titulado “Al Qaeda terror de marca” viendo, una vez más, cómo las organizaciones terroristas evolucionan y aprenden a funcionar de las más eficaces organizaciones empresariales y ver qué cambia y que no cambia. Los polos de este seminario son terrorismo, fronteras, delincuencia económica y corrupción; recuerdo el curso que hicimos sobre Redes y delincuencia en el ciberespacio en el año 2003 y el de delincuencia económica; el trabajo que hicimos con el instituto INES en Francia. Las cosas han cambiado y lo relevante es que sabéis mejor que nadie que si tomamos esos tres fenómenos, hoy, el más relevante para la estabilidad de nuestro país es la corrupción, en segundo lugar la inmigración y en tercer lugar el terrorismo; con independencia del tratamiento que reciban en los medios. Lo decía el Director y yo lo corroboro, al final una sociedad puede generar prosperidad en la medida en que es una sociedad que está libre de los miedos y está libre de las necesidades.

La generación de nuevas fórmulas de riqueza requiere una sociedad que sea capaz de evolucionar y el movimiento genera siempre fricción. Ustedes son los encargados de asegurar que esa fricción sea una fricción que genere resultados netos positivos y que no se desborde, porque lo peor que hay en una sociedad es lo mismo que destruye la generación de la riqueza y que es la quiebra de la confianza. Lo fundamental, lo más grave, es pensar que no puedes confiar en quien te dirige, lo siguiente es que no puedes salir por la calle y en tercer lugar, aunque te preocupe y sea la imagen mucho más clara y que afecta a nuestra convivencia en mucho menor grado, es el terrorismo, con independencia de que, como no puede ser de otra manera, como español, os quiero dar las gracias por lo que hacéis en esos tres ámbitos y, particularmente, por lo que habéis hecho en la lucha contra el terrorismo a lo largo de todos estos años, donde, a pesar de que no se puede decir nada y de que hemos vivido el peor atentado en Europa, el que tengamos menos atentados es fruto de vuestro trabajo y vuestro sacrificio y de otra cosa que yo aprendí en esta casa y es de la capacidad de extraer lecciones de unos ámbitos, para utilizarlos en ámbitos diferentes.

57

Creo que una parte fundamental del éxito que hay en la lucha contra los nuevos terrorismos reside en la profesionalidad, el sacrificio, el acervo y el conocimiento que tenéis, atesorado en la lucha contra los terrorismos de siempre.

TURNO DE PREGUNTAS

Pregunta en sala: tengo una pregunta para los dos miembros de la mesa, quería preguntar que sin hablar del riesgo climático, del calentamiento global, ante lo que podríamos hacer poco las Fuerzas y Cuerpos de seguridad ¿qué amenazas más importantes habría que considerar en un futuro, como el atentado del metro de Londres? A la vista de los temas que vamos a tratar estos días, en los que vamos a ver terrorismo, corrupción, el fenómeno de la inmigración con las posibles amenazas que puede tener ese fenómeno en sí mismo, las nuevas técnicas de comunicación y de información, las nuevas tecnologías, los tics que nos puede llevar a no salir de casa, como una forma de quitarnos ese miedo que sería el factor de más riesgo que podríamos tener, nuestro propio miedo. Así, me gustaría que lo puntualizaran un poquito.

Responde Emilio Sánchez Rojas

58 Es una auténtica batería de preguntas, vamos a empezar por la primera. Ese futuro, nadie tiene una bola de cristal para adivinar el futuro pero eso no significa que no se pueda estudiar. Se estudia por medio de la perspectiva que será la que nos ofrezca varias direcciones donde van a existir unos futuribles y unos futuros probables. Hay elementos que están claramente determinados, uno de ellos es el aumento de población, cambio climático y no solamente está cambiando, sino que el ritmo de cambio se está acelerando, pero otra cosa son los resultados. Y esto afecta a zonas muy importantes y próximas a España, estoy hablando del Norte de África, el Sahel, una zona climática que está en estrés hídrico que, además, se ve favorecido por un aumento de población que se calcula se va a multiplicar por dos de aquí al año 2050; en una zona donde lo peor de todo, la corrupción y la falta de gobernanza, impiden que los recursos puedan ser utilizados para gestionar ese cambio de población. Eso puede producir movimientos importantes de población que pueden llegar a España.

El cambio climático va a afectar también a España, es obvio, por tanto ahí tenemos un elemento esencial. Ese cambio en la sociedad está provocando un cambio en los valores, está produciendo cambios en España que ya empiezan a ser evidentes en los valores que nosotros conocíamos. Por otro lado, no tenemos amenazas directas contra la seguridad exterior de nuestras fronteras, es decir, nadie hoy en día piensa en una posible guerra con Francia, ni con Portugal, ni con Gibraltar. Los riesgos a la seguridad, nos van a venir, fundamentalmente, del Mediterráneo. Gran parte de los riesgos asociados están viniendo no solo con el terrorismo sino con el aumento de radicalización que es el caldo de cultivo donde se engendra y, junto con la violencia, donde nace el terrorismo.

Están consiguiendo unos resultados espectaculares, sin duda, pero eso significa muchas horas de trabajo como decía antes Isaac y una gran dedicación, sobre todo un gran aprendizaje y humildad a la hora de tratar los datos, algo que no hizo Francia cuando recibió información sobre un terrorista del que se informó días antes, información que no utilizó; igual que en Bélgica donde se ha pasado esa información. En parte, lecciones aprendidas, coordinación entre Cuerpos de Seguridad y Estado y el CNI, es un paso adelante que no multiplica por dos el valor, sino que multiplica por diez el valor y muchos de los resultados vienen de esa integración de esa coordinación. La capacidad de coordinación de la Policía es un trabajo excepcional, lo sorprendente de las labores en el exterior y que se reflejan en el interior.

En una palabra, sobre la cuestión de si se pueden compaginar libertad y seguridad, por supuesto, libertad más seguridad significa precio, poner dinero encima de la mesa y significa una Policía mayor, mejor dotada, no más preparada porque creo que lo está, y una capacidad de obtener información mayor. Todos los riesgos que estamos viendo, casi coinciden con los riesgos que ponen los jefes de inteligencia americano y la mayoría de ellos vienen de la securización, de la mayoría de las amenazas, son riesgos securizados; luego la mayoría de estos riesgos se van a poner en marcha cuando lleguen a España. Es muy importante, primero, que la Policía siga manteniendo el nivel de formación que ya tiene; segundo, que se mantenga el prestigio que ya tiene la Policía y que va ganando con un trabajo silencioso pero que va dando resultados y que, recientemente, estamos viendo en estas detenciones espectaculares; tercero, esa gran cooperación que se ha conseguido con la justicia, tener jueces en la audiencia nacional que sean capaces de, por ejemplo, autorizar una detención en función del riesgo asociado a una hiper radicalización que se considera que está próxima.

59

Nuestro problema es asegurar a los ciudadanos, no evitar el riesgo, evitar los daños que pueda recibir el ciudadano. En una palabra, se ve claramente un aumento de diferentes riesgos en un diferente campo que no podemos garantizar que vayan a ser los mismos y que además pueden afectar más a la seguridad interior que a la propia seguridad del Estado. La misión en temas de seguridad de las fuerzas armadas además de proporcionar seguridad exterior es cooperar con las fuerzas de seguridad cuando así se solicite. La seguridad, es una percepción pero la seguridad se gana, también, fuera de las fronteras consiguiendo que los países tengan una buena gobernanza, que sean capaces de comportarse como a nosotros nos gustaría. Si preguntamos a los que vienen de otros países sobre la seguridad, la respuesta es que se sienten seguros en España y no hay una presencia masiva de Policía; la seguridad no es evidente pero se siente y eso es muy importante y la sensación de no tener riesgos es lo que realmente representa una genuina seguridad.

Responde Isaac Martín Barbero

Yo solo voy a decir tres cosas que no has comentado, la primera es que el campo futuro va a tener mucho que ver por dónde van los negocios. Es la convergencia del bit y del átomo, ni siquiera nos vamos a poder quedar en casa por miedo porque como va a estar todo conectado: el frigorífico, el horno y todo, si hay alguien que nos quiera mal, que nos quiera extorsionar ni en casa vamos a estar seguros, a priori, a menos que tomemos medidas. Creo que, básicamente, tiene que ver con lo que comentaba Ignacio Cosidó, los delitos están disminuyendo porque dejan de ser buen negocio y al final hay dos motivaciones: o se tiene la motivación del daño y eso es un tipo de delitos, o se tiene la motivación del lucro; hay campos hoy donde se puede hacer mucho mejor y en remoto. Entonces, la medida en que va a tener cada vez más peso la convergencia y la conectividad de los sistemas creo que es el futuro y que será un campo de actuación para la Policía, porque se van a multiplicar las dos cosas, la capacidad de generar quebrantos económicos y la de organizar daños mayores.

El segundo ámbito es tener en cuenta y, en parte tiene que ver, en parte, con el ciber espacio, la convergencia de la seguridad interior y la seguridad exterior y la posibilidad de que haya injerencias sobre los sistemas democráticos.

60

Por eso, la quiebra de la confianza en nuestro sistema es grave, porque la mejor defensa de un sistema democrático es el compromiso de los ciudadanos con él; en la medida en que los ciudadanos estén desencantados, pues a lo mejor no nos importa que una tercera potencia interfiera o no en unas elecciones o en unas noticias. Yo creo que hay cosas que damos por supuestas pero que, a lo mejor dentro de unos años, hay que hacer un esfuerzo renovado en una cosa que damos por supuesto que es la defensa de la democracia y el propio proceso democrático, entendiendo como tal, la expresión de la voluntad popular.

El tercer punto, en el que creo que tenemos que evolucionar, porque el grueso de nuestra labor en materia de seguridad es una labor con carácter local y en el interior, son los grandes desafíos. Aunque tienen una manifestación local, tienen un origen que, no necesariamente, es local y que requiere, también, un conocimiento muy preciso, detallado y una gran penetración en esas realidades. Esto no creo que sea nuevo porque es el método tradicional y la filosofía de trabajo de trabajo, en concreto de la Policía Nacional, pero sí creo que la velocidad a la que hay que ir incorporando la capacidad de operar, en esos contextos locales, sí que va a ser mayor de la que hemos conocido hasta ahora. Para mí, serían esos tres puntos.

**MESA REDONDA:
LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA:
SU ÁMBITO PRESUPUESTARIO Y
LOS SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN DE
LOS CIUDADANOS**

Modera: José García Losada.

**PRESUPUESTOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL
DE LA POLICÍA**

61

LUIS CARLOS CASTRO GUERRA
Jefe del Área financiera y presupuestaria
de la División Económica y Técnica

Me imagino que muchos de los que están aquí presentes, en algún momento, se han hecho la reflexión sobre el presupuesto de la Dirección General de la Policía y, por ejemplo, para qué sirve, qué utilidad tiene, cuáles son sus fines, cómo se ejecuta el presupuesto, cómo se controla, en qué consiste la gestión presupuestaria. A través de esta ponencia y después en la mesa redonda vamos a intentar explicar estos conceptos.

En primer lugar, vamos a empezar definiendo qué es el presupuesto de la Policía. El presupuesto, es la expresión monetaria que aglutina todas las acciones y planes que la Dirección General de la Policía pretende realizar, en un periodo de tiempo determinado, por regla general en un año, y cada una de estas acciones está soportada y representada por una partida presupuestaria. El presupuesto ayuda a mejorar la planificación y programación en cuanto que exige la participación de todos los niveles de la organización policial en la elaboración de los presupuestos y, también, establece escenarios alternativos para su ejecución. El presupuesto favorece la coordinación de las distintas unidades policiales ya sean operativas o de gestión. Es, también,

un instrumento integrador de objetivos y de medios ya sean económicos o materiales, así como un instrumento de comunicación horizontal y vertical; en sentido vertical desde el Director hacia abajo y de abajo hacia arriba; y en sentido horizontal, sirve de comunicación entre las divisiones, comisarías generales, jefaturas superiores, etc.

Además, el presupuesto es un instrumento financiero de gestión pública, porque en él se describen y detallan todas las actividades que quiera hacer la Policía, para lo que necesita tener un presupuesto adecuado y suficiente. Asimismo, evalúa a todos los gestores y ayuda a cuantificar la responsabilidad de los mismos. Con el presupuesto, determinamos cuáles son los puntos fuertes y débiles de una unidad de gestión para conseguir los débiles y la máxima rentabilidad. En definitiva, es una norma legal porque es aprobada por el poder legislativo.

¿En qué se diferencia el presupuesto de la policía del presupuesto de una empresa privada? Fundamentalmente en tres aspectos:

- Por sus características, en la empresa privada el presupuesto es un plan económico indicativo que se puede manejar y alterar a lo largo del año. En la policía es un documento político relacionado y ejecutado en un marco jurídico financiero y aprobado por el poder legislativo y solo se puede cambiar a través de las modificaciones presupuestarias.
- En cuanto a los fines, en la empresa privada el presupuesto quiere rentabilidad, es decir, el ánimo de lucro; sin embargo, en la policía el presupuesto determina el destino y los fines a los que se van a aplicar, es decir, cumplir el mandato del poder legislativo.
- En lo relativo a la responsabilidad, podemos decir que en la empresa privada no existe, puesto que son variables, previsiones; no hay problema si no se cumple; sin embargo, en la policía puede dar lugar a responsabilidades administrativas o penales como, por ejemplo, la malversación de caudales públicos.

PROCESO DE LA PRESUPUESTACIÓN EN LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA

El proceso cíclico consta de cuatro partes y están relacionadas entre sí:

Primero, se empieza cuando se aprueban los presupuestos. Lo que hacemos en la Dirección General de la Policía es hacer una previsión, es decir, una programación del presupuesto; vemos qué contratos hay en vigor, qué contratos pueden cumplir, qué contratos hay que prorrogar, qué contratos nuevos hay que realizar y, sobre todo, se cuantifica el presupuesto que se va a dedicar a la caja fija.

Programación del presupuesto

La programación del presupuesto se realiza cuando se elabora el presupuesto en el mes de mayo y, en la Policía, se hace una proyección de gasto, es decir, la previsión de las necesidades en ese momento para el año siguiente. Sin embargo, cuando se aprueba el presupuesto en enero, puede haber cambios, necesidades, a principios de año, que no estaban previstas ni contempladas en el presupuesto realizado en su momento.

También, en la tramitación del presupuesto en el Congreso y a través de las enmiendas parlamentarias, puede alterarse el presupuesto; de ahí que sea fundamental hacer una programación en base a las necesidades que podamos tener en ese momento. Esta programación se sustenta en las asignaciones presupuestarias.

63

Confección del presupuesto

Se realiza a través de cuadros numéricos, fichas y una base documental donde se justifica documentalmente lo que se solicita y cuáles son sus actividades. Todo esto es la maqueta del presupuesto de la Policía, el anteproyecto que se envía a la oficina presupuestaria y de ahí se envía a Hacienda. El Consejo de Ministros aprueba el techo del gasto y se envía al Congreso donde se convierte de anteproyecto en proyecto y a través de las enmiendas parlamentarias, como en el Senado, se aprueba el presupuesto.

Balance de la gestión

Se comprueba que las cajas pagadoras o las unidades de gestión, han cumplido sus objetivos, el control de eficacia; y que esos objetivos los han realizado con el menor número de recursos disponibles, control de eficiencia; es decir, conseguir más con menos dinero. También, se comprueba que

en los porcentajes de inversión no queden bolsas de deudas, que no queden remanentes ociosos; esto es, hacer un análisis de la gestión para aprender de los errores en el futuro.

Ejecución del presupuesto

En la Dirección General de la Policía el presupuesto se ejecuta de tres formas a través de:

Expedientes de Gasto: es decir expedientes en Firme, esto tiene que ver con la contratación administrativa, lo que figura en la Ley de Contratos del Sector Público. Los principales contratos que realiza la Dirección General de la Policía en base a la ejecución del presupuesto son:

- El contrato de obras, los contratos de suministros, los contratos de prestación de servicios y los contratos menores. Estos, por razón de la cuantía pueden ser hasta 50 mil euros en obras y hasta 18 mil euros en prestación de servicios y suministros. En cuanto a la tramitación de los contratos hay tres formas, ordinaria, urgente y de emergencia; y en cuanto al procedimiento de licitación puede ser abierto, restringido, negociado con o sin publicidad, diálogo competitivo y concurso de proyectos.

64

Caja Fija: En la contratación administrativa, en el año 2016, la ejecución del Capítulo II Gastos corrientes de bienes y servicios, supuso 330 millones de euros, entre el 70 y el 75 % se ejecutó a través de la contratación administrativa. La Caja fija son las previsiones de fondos que tienen en carácter extrapresupuestario y permanente que se dan a las cajas pagadoras para atender gastos periódicos y repetitivos de menor cuantía, imputables por imperativo legal al Capítulo II gastos corrientes de bienes y servicios. Extrapresupuestario quiere decir que nos dan un presupuesto pero luego nos dan un anticipo.

En Tesorería: que es el dinero que tenemos en el Banco para funcionar con la caja fija. El primer anticipo que nos dieron fue en 1989 que es cuando se regula la caja fija por Real Decreto 725/1989 de 16 de junio.

Lo que se puede imputar a la caja fija son bienes fungibles, es decir, bienes que desaparezcan con su uso, por ejemplo: comprar tóner para las impresoras de la Policía. Esos bienes no pueden tener una duración superior al año ya que si superan el año se consideran activos fijos y serían inversiones. Deben imputarse única y exclusivamente al Capítulo II y, también, es importante que no sean susceptibles de inventariarse, porque si lo fueran iríamos al capítulo de inversiones y con un techo de pago, los cinco mil

euros. No se pueden tramitar pagos superiores a cinco mil euros. La caja fija está regulada por una Orden Ministerial, llamada orden comunicada, que sale todos los años y donde se determina qué cajas pagadoras son, en qué conceptos presupuestarios podemos utilizarlos, cuál es el fondo permanente –el que tenemos para hacer una reposición–, cuál es el gasto máximo que podemos realizar –eso lo fija la Policía–, y qué cuantía de efectivo podemos obtener en caja para pequeños gastos.

En la Dirección General de la Policía existen en la actualidad setenta y dos cajas pagadoras que están identificadas con la Jefatura Superior de Policía, con las Comisaría provinciales, las Unidades de Intervención Policial, los Servicios Centrales –que somos nosotros–, la Casa Real, Los Geo y la Escuela Nacional de Policía.

En el año 2016, a través de la caja fija, a nivel nacional, se realizaron cerca de cuatro mil reposiciones de caja fija, eso conllevó una contabilización de cerca de cuarenta y cinco mil facturas y más de ciento cincuenta mil comisiones de servicio. Eso supuso el 23% de la ejecución del Capítulo II. Estamos hablando de unos setenta y seis millones de euros, para que vean el movimiento de tesorería que tiene esta Dirección General.

El funcionamiento de la caja fija es muy sencillo, nos dan un fondo permanente, por ejemplo: diez mil euros, gastamos dos mil euros y hacemos una cuenta justificativa, justificamos dos mil ante la intervención, la intervención nos minora esos dos mil euros, va al tesoro y nos reponen otra vez los dos mil. Volvemos otra vez al inicio, nos gastamos cuatro mil euros, hacemos una cuenta justificativa, la justificamos en la intervención, de la intervención nos restan ese dinero del presupuesto, va al tesoro y nos vuelven a reponer ese dinero.

Los pagos a justificar, son una excepción en la tramitación. Un pago a justificar es cuando se solicita que libren un dinero para realizar un gasto determinado y en el momento de solicitarlo no se puede aportar la documentación; es decir, al contrario que la reposición donde tenemos el dinero y podemos gastar en los libramientos a justificar no tenemos ese dinero pero no podemos imputarlo a la caja fija, solicitamos ese libramiento para financiar ese gasto.

El plan de disposición de fondos, el Control Presupuestarios y las Auditorías son herramientas que utiliza la Dirección General de la Policía internamente y, también, la utilizan otros órganos externos para ver cómo se ejecuta el presupuesto y cómo se realiza la gestión presupuestaria. El plan de disposición de fondos se realiza en la Dirección General del tesoro y lo que controlan en la salida material de fondos, es decir, lo que hacen cogen

el presupuesto excepto el Capítulo I -Gastos de Personal- y el Capítulo II, y lo dividen por cuartas partes. El Capítulo I, lo dividen por catorceavas partes, es decir, doce mensualidades más las dos extraordinarias. El Capítulo II, lo hacen por cuartas partes y el resto lo hacen por doceavas partes. Esto significa que la policía puede comprometer el gasto, si quiere, de todo el año; ahora bien, a la hora de materializar la salida de fondos tiene que ajustarse a ese plan de disposición de fondos que es decir, la salida material del dinero para pagar a terceras personas ya sean físicas o jurídicas.

Ya tenemos un control del presupuesto. El control presupuestario ya hemos dicho que es el sustento de la programación presupuestaria, es muy importante en la Dirección General de la Policía, es un control interno y lo realizamos en la Dirección General de la Policía.

CONTROL PRESUPUESTARIO

El control presupuestario puede ser de varias clases, por el momento de su actuación y por su finalidad. Por el momento de su actuación puede ser previo, concomitante o a *posteriori*, y por la finalidad puede ser de exactitud o de eficiencia.

66

Control Previo

Trata de evitar y de prevenir, se realiza antes de ejecutar el presupuesto, en el momento de contabilizar el gasto. Lo que les decimos a los gestores que deben mirar es primero que el gasto esté autorizado por la autoridad competente, es decir, el jefe superior, un comisario provincial, secretario general, etc. Controlamos que exista partida presupuestaria donde haya dinero para poder financiar el gasto y que la tramitación del gasto se ajuste a la norma, es decir, que se cumplan todos los principios de legalidad y toda la normativa y dictámenes que exige la dirección general de Hacienda en la tramitación del gasto público. También, comprobamos que esté dentro de la programación, que no exista fraccionamiento de gasto. Me han oído decir que: la Caja fija no puede pagar más de cinco mil euros, imaginen que un gestor tiene que hacer un pago de 8 mil euros, no lo puede imputar a la caja fija tendría que hacer un contrato menor, pero también el gestor puede pedir al proveedor dos facturas de cuatro mil euros que se tramitan en dos reposiciones; eso no se puede hacer porque está prohibido por la norma, eso es un control que hacemos también para evitar esa “fraudulencia”.

También, miramos que esté dentro del plan de disposición de fondos y entre las facturas, que tenga exactitud, que esté bien calculado el IVA, etc. son una serie de parámetros que se controlan antes de contabilizar.

Control concomitante

Lo realizamos todos los meses y lo que examinamos es el balance, los ar-
queos de caja, los estados financieros (cada tres meses es obligado emitir un
control financiero y enviarlo a la intervención).

Control a posteriori

Se realiza a final del ejercicio. En un momento determinado se comprue-
ba que no queden remanentes ni bolsas de deudas y que todo haya llegado
a su buen fin.

Control de exactitud

Que cuadren las cuentas, es lo único que nos preocupa y este control
muchas veces se solapa con el control concomitante.

Control de eficiencia

Es el balance de gestión, se comprueba que se hayan cumplido los obje-
tivos -control de eficacia- y que se hayan realizado con la utilización de los
menores recursos -control de eficiencia-, comprobando los porcentajes de
ejecución; se cotejan con el gasto histórico de otros años, se mira que no
hayan quedado deudas, etc.

67

AUDITORÍAS

Es otro procedimiento de controlar el presupuesto, pero aquí va un paso
más, es decir, no solo controla el presupuesto sino también controla la ges-
tión que conlleva el presupuesto. Pueden ser de tres clases: auditoría interna
o de calidad, auditoría externa u operativa o de control financiero.

La auditoría interna la hacen Organismos propios de la Dirección Ge-
neral de la Policía y se trata de evaluar todos los procesos de gestión para
la mejora continuada de la productividad y competitividad en la gestión y
administración de los recursos públicos. Principalmente se identifican pro-
blemas, errores y posibles incidencias en la gestión para corregirlos.

También, a través de la auditoría, enseñamos a los gestores a priorizar
sus recursos en la manera de lo que dispongan, e igualmente se evalúa el
desempeño de los funcionarios en la administración de los recursos públicos
y, por último y muy importante, se estudia y analiza el circuito económico-
administrativo de la tramitación del gasto, así como sus flujos de informa-

ción dentro de la propia unidad y de esa unidad con el externo para detectar “cuellos de botella” y conseguir agilizar la gestión y que sea mucho más eficiente.

La auditoría externa, la hace el Tribunal de Cuentas que comprueba cómo se ha realizado toda la actividad de gestión y los resultados, para ver el grado de cumplimiento que se ha realizado respecto a las políticas presupuestarias, a las metas programadas y los procedimientos establecidos. También, al Tribunal de Cuentas se envían todas las cuentas de caja fija y de los libramientos a justificar, para que hagan la fiscalización *a posteriori*, es decir, después de haber realizado el gasto. La auditoría de control financiero es importante porque la hace la intervención; en los servicios centrales, la realiza la intervención delegada en el Ministerio del Interior y en las cajas pagadoras periféricas, las intervenciones territoriales. Aquí se comprueba la evaluación de la gestión de todos los recursos públicos que se han puesto a nuestra disposición para ver, sobre todo, dos cosas; que todo se ajuste a la norma, que en toda la tramitación del gasto se hayan cumplido los principios de legalidad y que se haya gestionado en base a principios de buena gestión financiera, es decir, hemos aplicado criterios de economicidad.

LAS ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS

Son un conjunto de créditos que la Dirección General de la Policía pone a disposición de las cajas pagadoras para poder financiar todos los gastos que le son necesarios para cumplir sus objetivos y metas programadas. Me han oído hablar de cajas pagadoras ¿qué son cajas pagadoras? Una unidad administrativa a la cual se le da competencia para administrar recursos públicos, recursos presupuestarios. Es decir, que maneje dinero.

Las asignaciones tienen las siguientes finalidades: primero motivar a los responsables de la gestión para que realicen planes de utilización del presupuesto, le informamos a los responsables de la gestión, lo que esperamos que hagan o realicen con el presupuesto, intentamos obtener, de los responsables de la gestión, un compromiso real y cierto para que se comprometan con el presupuesto. Es decir, que se impliquen con la gestión de ese presupuesto como si fuera suyo. Les exigimos responsabilidad en la administración de esos fondos. Lo que se pretende es acercar la gestión al entorno donde se produce el gasto y también lo que intentamos es optimizar los recursos.

Es decir, lo que tratamos a través de las asignaciones presupuestarias es controlar el presupuesto a través de una optimización, porque el presupuesto tiene un carácter limitado y, por tanto, tenemos echarle mucha imaginación. Se intenta evitar el improductivo de los medios económicos, que el gasto sea

**ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS
CAJAS PAGADORAS**

Con ella se pretende la optimización de los recursos económicos

- Evitar el uso improductivo de los medios económicos.
- En la toma de decisiones aplicar criterios de economicidad.
- Priorizar respecto de las necesidades.
- Valoración de la necesidad del gasto.
- El uso racional de los medios materiales.
- Más resultados con menos recursos.
- Adecuar la gestión económica - presupuestaria a los nuevos métodos y metodologías



productivo, que merezca la pena, que en las decisiones de gastos se apliquen criterios de economicidad, priorizar respecto a las necesidades, hemos dicho que el presupuesto es limitado, tenemos muchas necesidades, con lo cual tenemos que priorizar: valoración de la necesidad del gasto, uso racional de los medios materiales, etc. En definitiva tenemos que mirar el gasto con lupa.

69

¿Cuál es la misión del control presupuestario?

- Asignar el presupuesto por centros de coste, es decir, las cajas pagadoras, las asignaciones presupuestarias que se les da para que gestionen.
- Ejecución del presupuesto ajustándose a los capítulos y programas presupuestarios.
- Ejecución en base al control de legalidad y principios de buena gestión financiera.
- Establecimiento de estructuras contables por centros de responsabilidad. Para controlar el presupuesto tenemos que tener información, qué mejor información que tener una contabilidad presupuestaria y ordenada, y ajustada a la contabilidad pública.
- Sujeción al plan de disposición de fondos del tesoro público.

Alguno se preguntará y ¿todo esto para qué vale, en qué se materializa? Única y exclusivamente en conseguir la mejora continuada de la calidad en la prestación del servicio público, o “conseguir la excelencia” lo que supone:

- La eliminación de errores de la gestión.
- Implicación del personal del colectivo policial en la mejora de la calidad.
- Satisfacción del usuario, entendiendo como usuario no solamente la policía sino también el ciudadano al que servimos.
- Búsqueda del perfeccionamiento constante, esto es la especialización, se necesita gente especializada en estas técnicas presupuestarias para realizar este tipo de gestión.
- Ayuda a mejorar (aprendizaje del pasado).
- Mejora continua de la calidad en el servicio, o lo que decimos “la satisfacción del deber cumplido”.

70

Clasificación de los presupuestos:

- Orgánica.
- Funcional o por programas.
- Económica.

La clasificación orgánica distribuye los presupuestos en virtud de grandes centros gestores, entendiendo por tales, aquellos con diferenciación presupuestaria. La clasificación consta de cuatro dígitos, los dos primeros son la sección, que en nuestro caso es el Ministerio del Interior y los otros dos dígitos es el servicio presupuestario, es decir, lo relaciona con las grandes direcciones generales, así, por ejemplo, las secciones que hay en todo el presupuesto son las que ven aquí:

- Orgánica: quién gasta
 - El Estado(D.G.P.).
 - La Seguridad Social.
 - Los Organismos Autónomos.
 - El resto del Sector Público.

**MESA REDONDA: LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA: SU ÁMBITO
PRESUPUESTARIO Y LOS SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS**

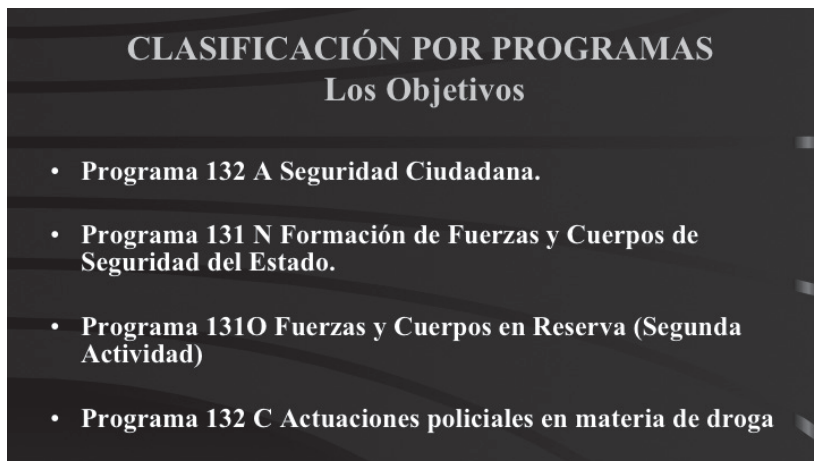
CLASIFICACIÓN ORGÁNICA	
SECCIONES	
01	Casa de S.M. el Rey
02	Cortes Generales
03	Tribunal de Cuentas
04	Tribunal Constitucional
05	Consejo de Estado
06	Deuda Pública
07	Clases Pasivas
08	Consejo General del Poder Judicial
12	Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación
13	Mº de Justicia
14	Mº de Defensa
15	Mº de Economía y Hacienda
16	Mº de Interior
17	Mº de Fomento
18	Mº de Educación y Ciencia
19	Mº de Trabajo y Asuntos Sociales
20	Mº de Industria, Turismo y Comercio
21	Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación
22	Mº de Administraciones Públicas
23	Mº de Medio Ambiente
24	Mº de Cultura
25	Mº de la Presidencia
26	Mº de Sanidad y Consumo
27	Mº de Vivienda
31	Gastos de Diversos Ministerios
32	Entes Territoriales
33	Fondo de Compensación Interterritorial
34	Relaciones Financieras con la U.E.
35	Fondo de contingencia
60	Seguridad Social

La sección 16 corresponde al Ministerio del Interior. Estas son todas las secciones de la administración y dentro del Ministerio del Interior, estos son los servicios presupuestarios:

- Ministerio.
- Dirección General de la Policía.
- Jefatura de Tráfico.

71

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR	
•La estructura en vigor es la siguiente:	
01	MINISTERIO, SUBSECRETARIA Y S. CENTRALES
02	SECRETARÍA DE ESTADO DE SEGURIDAD
03	DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA
04	DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL
05	DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITU.PENINTEN.
101	JEFATURA DE TRÁFICO
102	GERENCIA DE INFRA. Y EQUIPA. S.E.
201	TRABAJO PRES. PENITENCIARIAS



PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

Son los programas presupuestarios donde se agrupan los créditos en base a la finalidad y al destino que se le van a dar. En la Dirección General de la Policía tenemos cuatro programas presupuestarios:

72

- Seguridad ciudadana.
- Actuaciones policiales contra la droga.
- Fuerzas y cuerpos de reserva.
- Formación de fuerzas y cuerpos de seguridad.

Estos programas tienen 4 dígitos, los dos primeros son numéricos y el de la derecha es una letra. Estos programas cuelgan de unas áreas de gasto que son los objetivos políticos de la política presupuestaria y después los grupos de programas. En los programas es donde relativamente tenemos los créditos para realizar actuaciones concretas y determinadas.

OBJETIVOS

Cada uno de los programas tiene diferentes objetivos como: proteger al ciudadano, garantizar la seguridad ciudadana, investigar los delitos y las pruebas ponerlas a disposición de la autoridad, lucha contra la delincuencia, la criminalidad, etc. y cada uno de esos objetivos tiene unos indicadores de medida.

Aquí ve Hacienda como evaluamos y qué indicadores ponemos.

CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS					
Indicadores					
OBJETIVO / ACTIVIDAD					
1. Mantener el orden público, garantizar la seguridad de los ciudadanos y proteger el libre ejercicio de sus derechos.					
INDICADORES	2015		2016		2017
	Presu puestado	Realizado	Presu puestado	Realizado	Presu puestado
De resultados:					
1. Efectivos del CNP adscritos al área funcional de Seguridad Ciudadana (N°)	28.000	27.800	27.000	27.000	27.000
2. Efectivos destinados a la conducción de detenidos y penados (N°)	2.100	1.530	2.000	2.000	2.000
3. Efectivos destinados a la protección de edificios públicos, centros oficiales e instalaciones (excepto los establecimientos penitenciarios) (N°)	4.500	4.386	4.500	4.600	4.660
4. Efectivos destinados a la custodia de edificios penitenciarios (N°)	370	209	300	300	300
5. Edificios protegidos (N°)	503	437	495	540	545
6. Efectivos destinados a protección de personalidades (N°)	1.100	934	1.150	1.000	1.000

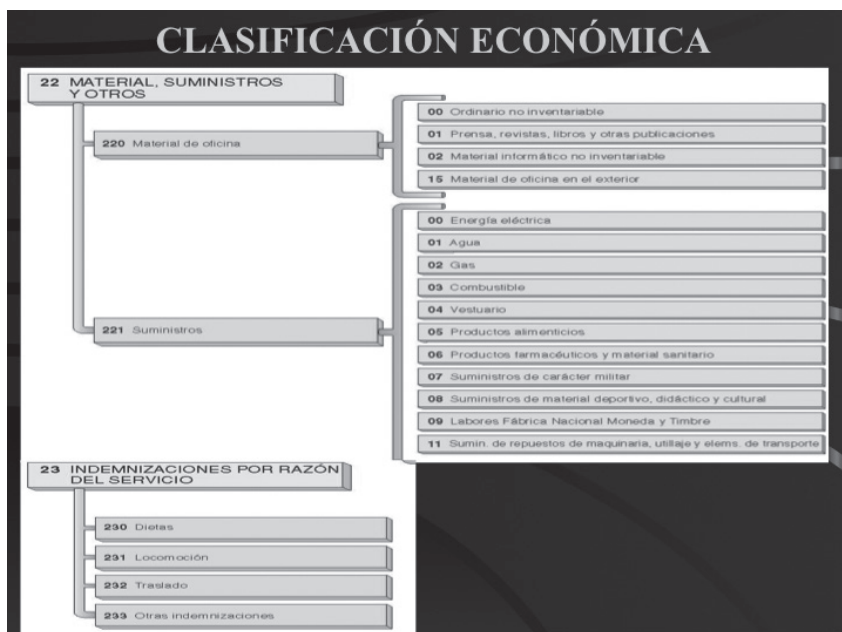
CLASIFICACIÓN ECONÓMICA DE LOS CRÉDITOS

73

La Dirección General de la Policía tiene en el Capítulo I todo el tema retributivo, todo el gasto de personal, en el Capítulo II todos los gastos corrientes, es decir, todo aquello que conlleva gastos de arrendamientos, de mantenimiento de conservación y reparación, compra de material y suministro y todo el tema de indemnizaciones por razón del servicio. El Capítulo III engloba todos los créditos para pagar intereses de demora como son, por ejemplo: de sentencias, certificaciones de obras o de responsabilidades. El Capítulo IV tenemos el crédito que la Dirección General de la Policía utiliza para pagar a otros organismos o instituciones sin contraprestación alguna por parte de la gente que lo recibe.

Hay dos partes fundamentales: instituciones sin fines de lucro, como puede ser el dinero que se da a organizaciones sindicales por su representatividad sindical y asistencias al consejo, ayudas a la emigración y al exterior, las cuotas que tenemos que pagar por pertenecer a organismos internacionales como Interpol y todo lo derivado de cooperación internacional. El Capítulo VI que es muy importante engloba todos los créditos que se destinan a comprar aquellos bienes que son de naturaleza inventariable y tienen una cualidad que no tienen el resto de capítulos que se diversifican en proyectos y subproyectos de inversión. Capítulo VII no tenemos presupuesto. Capítulo VIII es el dinero que tenemos para anticipos, préstamos, es decir, lo llamamos anticipos reintegrables de los funcionarios que, a través de acción social,

piden un préstamo de una mensualidad o dos, que tienen que devolver. El Capítulo IX en la Policía no existe. El Fondo de contingencia es un fondo que se utiliza para evitar desviaciones presupuestarias en los distintos Ministerios.



74

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA

A nivel de artículo, de concepto y subconcepto. En el artículo 22 estará el concepto material de oficina y ahí se engloba todo el tema del dinero que tenemos para material de oficina y los subconceptos ¿Cuál es la lectura que se hace de esto? Por ejemplo: en el 220 00, el 2 se identifica con el Capítulo II, el 22 se identifica por el artículo, los tres dígitos el concepto y los otros dos el subconcepto.

La conjunción de la clasificación orgánica, la clasificación por programa y la clasificación económica es lo que denominamos aplicación presupuestaria y eso sirve para realizar el presupuesto.

VINCULACIÓN DE LOS CRÉDITOS

- Cualitativa: solo nos podemos gastar el dinero para lo que nos dan.
- Cuantitativa: no podemos comprometer más gasto que aquel que está aprobado.

VINCULACIÓN DE LOS CRÉDITOS				
Los créditos con carácter general tienen vinculación a nivel de <u>concepto</u>, pero para facilitar la consecución de los objetivos previstos pueden ser flexibilizados a nivel de artículo, capítulo o restringido a nivel de subconcepto.				
Capítulos	VINCULACIÓN JURIDICA			
	Capítulos	Artículos	Concepto	Subconcepto
I		X	150-151	160,00
II		X		226,11
III - IV - VII VIII y IX			X	
VI	X			

- Temporal: todos aquellos créditos que, a final del ejercicio, no estén comprometidos al reconocimiento de obligaciones son nulos de pleno derecho, es decir Hacienda se queda con el dinero.
- Jurídica: contempla las otras tres, es decir, para agilizar la gestión se permite que la vinculación que, a nivel general, es a nivel de concepto, la pueda realizar a nivel de capítulo, a nivel de artículo o a nivel de subconcepto.

MODIFICACIONES DE CRÉDITO

Son transferencias de crédito, por ejemplo del crédito 230 dietas lo pasamos al 20 para arrendamiento. Modificamos el destino y la finalidad, pero no el techo.

- Crédito extraordinario: cuando tenemos que financiar un gasto y no tenemos nada de dinero.
- Suplementos de crédito: si hay dinero pero no en la cuantía suficiente. Determinado por norma.
- Ampliaciones de crédito: determinado en los anexos de la ley general presupuestaria, en la policía el único que hay son las cuotas de la seguridad social.

- Generación de crédito: podemos generar crédito en nuestro presupuesto si previamente ha habido un ingreso. Esos ingresos se ingresan en el Tesoro.
- Incorporaciones de crédito: la ley permite que en el presupuesto corriente se incorporen remanentes del ejercicio anterior, siempre y cuando una norma lo permita, por ejemplo, de los fondos de seguridad de interior, que no los pudimos gastar el año pasado por la orden de cierre, lo hemos incorporado a este ejercicio y lo podremos gastar.

PROCEDIMIENTO DEL ANTICIPO DE CAJA FIJA

Alta de Anticipo, nos dan el fondo permanente, va al tesoro, nos dan el dinero a través de una orden presupuestaria, va a la caja, la caja gasta en dinero en facturas. En el Capítulo II va al proveedor, se hace una cuenta justificativa, va a la intervención, nos lo detraen de nuestro presupuesto y nos vuelven a poner el dinero. Y así es el ciclo, como veréis las cuentas hay que mandarlas al Tribunal de cuentas. Es todo cíclico.

LOS LIBRAMIENTOS

76 Es a la inversa, es decir, no tenemos el dinero para hacer una reposición, con lo cual, para hacer un gasto solicitamos un libramiento a justificar que es un ADOK, documento contable que significa autorización, disposición, obligaciones reconocidas y propuesta de pago. El Tesoro nos da el dinero, lo gastamos en facturas. Pero, aquí hay un condicionante, que el dinero nos lo tenemos que gastar en tres meses sino lo tenemos que reintegrar. Es decir, el libramiento a los tres meses, hay que justificar en qué se ha gastado y si no hay que devolverlo a Hacienda. Esto es muy importante. Puede ocurrir que no se efectúe el gasto pero sí se efectúa el presupuesto. Las cuentas también se mandan al Tribunal de Cuentas.

DIFERENCIAS ENTRE PAGOS A JUSTIFICAR Y ANTICIPO DE CAJA FIJA

¿Qué diferencias hay entre pagos a justificar y caja fija? Los pagos a justificar son gastos identificados, en caja fija el gasto no está identificado. En los pagos a justificar hay un plazo para rendir cuentas, en la caja fija no hay rendición de cuentas, la ley permite hacer todas las reposiciones que la Tesorería permite, solamente obliga a hacer una al año. En los pagos a justificar hay reintegro de sobrantes, en anticipo de caja no lo hay, porque tienes ese fondo permanente. En los pagos a justificar la imputación del presupuesto es en cuanto lo solicitas, sin embargo en la caja fija es cuando has pagado y haces la reposición, a *posteriori*.

Pagos a justificar se utiliza en diversos capítulos, excepto el Capítulo I; en la caja fija solamente se utiliza para el Capítulo II ¿Qué coincidencias tienen? en los pagos a justificar se hacen a través de un pago intermediario, es decir, a través de una entidad mercantil, el banco; sin embargo, en los expedientes de contratación administrativa no pasan por el banco, el pago se hace a través del Tesoro, nuestro presupuesto, el tesoro y a la cuenta del proveedor o acreedor. En el libramiento y en la caja pasan por el banco, por eso pasan por tesorería. Los dos se regulan por una orden comunicada, los dos realizan cuenta justificativa y los dos tienen que llevar contabilidad presupuestaria y financiera.

En el año 2012, hay un crédito definitivo de 520 millones, lo que pasó es que nos dieron unos créditos adicionales de 175 millones porque no teníamos estos controles, no teníamos estas herramientas para controlar el presupuesto y tampoco teníamos una cultura presupuestaria en la corporación y a veces el gasto estaba un poco descontrolado. Nos dieron 175 millones para quitarnos todas las deudas, pero nos llamaron al orden. Entonces, la Dirección General de la Policía a través de la subdirección de logística y de la división económica, se pusieron en marcha para actuar en dos vertientes, una en la que tenemos que buscar herramientas para controlar el presupuesto y mejorar la gestión presupuestaria y todo ello sin que nadie nos dijera que ningún servicio policial no se hacía por falta de dinero, teníamos que conseguir ahorrar pero que siempre todos los servicios policiales tuvieran financiación adecuada y suficiente para poder realizarlos. Nos pusimos en marcha y lo fuimos consiguiendo, pero en el año 2014 pega otro salto, conseguirlo todo en un año era difícil y nos dieron 40 millones de crédito adicionales, pero a partir de ahí, estamos consiguiendo hacer una gestión bastante buena, no hemos solicitado créditos adicionales a Hacienda, no hemos dejado bolsas de deuda, hemos optimizado el presupuesto y hemos conseguido concienciar a los responsables, a través de las técnicas presupuestarias, de que el presupuesto lo hagan como suyo y nos ayuden a hacer la gestión; es decir, optimizarlo.

77

Como ven, la ejecución es bastante importante, lo único que en el año 2016 llegó al 88% porque Hacienda nos cerró el ejercicio y no pudimos ejecutarlo.

En el Capítulo VI, lo mismo, en el año 2016 se ven los porcentajes sobre todo cuando hablamos de obligaciones, es dinero que ha salido de nuestro presupuesto y que han cobrado. En la parte de crédito comprometido hay expedientes que a lo mejor no llegan a fase OK porque a lo mejor hay contratos que no se terminan al cien por cien, porque eso es lo que verdaderamente importa.

EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS

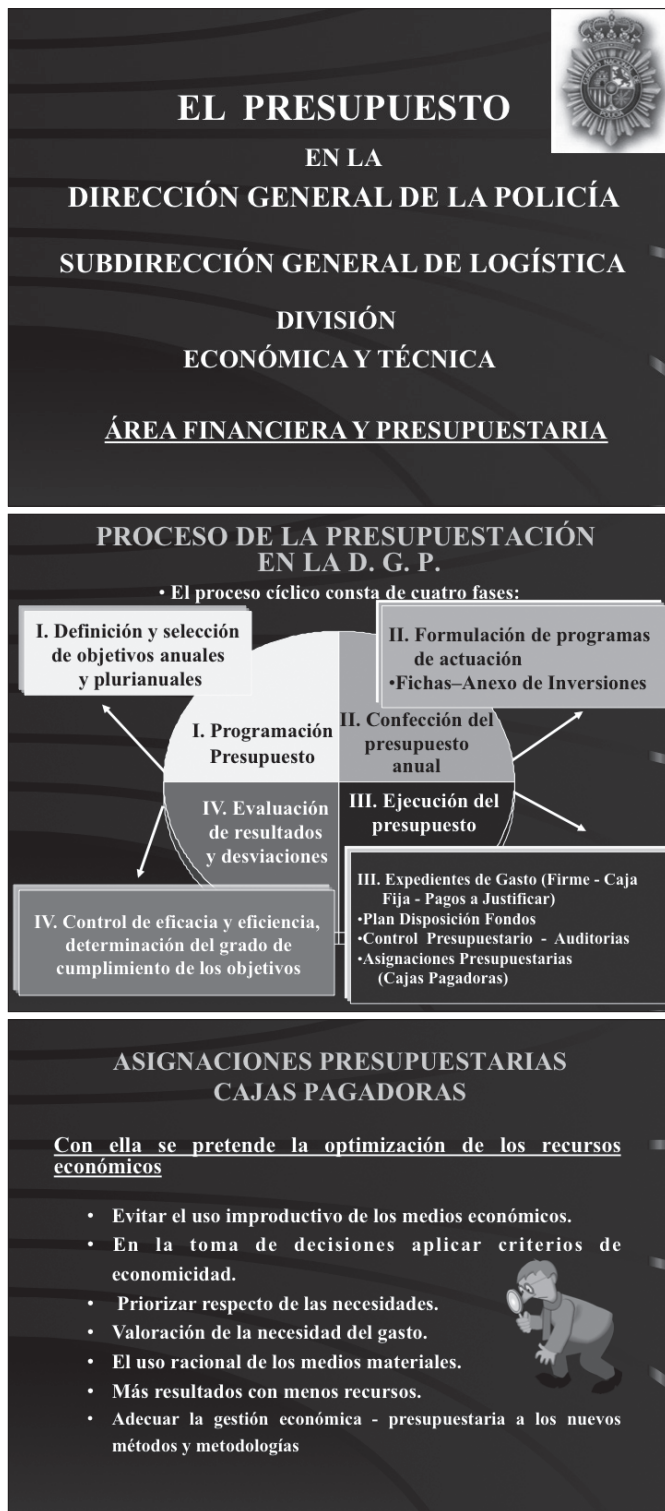
Capítulo I, desde el año 2013 al 2016 van bajando, eso es motivado porque se jubilan más funcionarios que funcionarios entran. Al jubilarse la gente, eso es un ahorro del presupuesto. En el año 2017 hemos incrementado porque el ahorro que hemos tenido de más jubilaciones con menos funcionarios que entran, se ha quedado enjugado por el incremento retributivo que vamos a tener este año, por eso se incrementa.

Capítulo II, en el año 2014 nos dieron el dinero, como están viendo nos lo están disminuyendo. En el año 2017 esa disminución ha sido por la no disponibilidad que nos metieron y nos quitaron esos 10 millones. Capítulo VI, en el año 2013 teníamos 15 millones, que es ridículo para esta Dirección y en el año 2017 hemos pasado a tener 27.909, para el 2018 hemos pedido un poco más pero veremos qué pasa.

78 En el 230, en el año 2008 teníamos un gasto de 84 millones, eso era lo que gastaba la Policía y a partir de estos controles presupuestarios, de estas técnicas de presupuestación y de los controles que estamos haciendo hemos conseguido ahorrar y sin malograrse ningún servicio policial, todas las comisiones de servicio se han realizado, muchas veces también hemos ahorrado por el empleo de nuevas tecnologías, es decir, antes los cursos de formación para los funcionarios, costaba dietas y ahora hacemos *on line* y así se ahorra. En el año 2014 y en año 2015, se pegó un repunte y vimos que era porque a la policía cada vez se le demanda más servicios y, a veces, los servicios son más caros y necesitan movilidad de funcionarios.

En el Capítulo VI -ejercicio 2007-, la policía tiene un presupuesto de 109 millones de euros, con lo cual daba para hacer mucho; con la época de crisis fue bajando y bajando hasta el año 2014 con 15 millones de euros y, ahora, estamos remontando. Esto es para que vean de dónde venimos, con lo cual, con este dinero, tenemos que hacer frente a todo el tema de inversiones, tanto de infraestructuras como de equipamiento policial, así como medios de transporte, para que vean la imaginación que tenemos que utilizar. En el Capítulo II, a excepción del año 2012, el año 2014 es coherente. Tenemos hechos estudios de capacidad crediticia, el presupuesto óptimo en el Capítulo II está en torno a los 390 millones de euros, en el Capítulo VI todo lo que nos den.

Resumiendo, ven lo importante que es la cultura presupuestaria y lo importante que son determinadas técnicas en el presupuesto y que todos nos tenemos que concienciar con el presupuesto y hacerlo como nuestro.



EL CONTROL PRESUPUESTARIO “LA MISIÓN”

- Asignar el presupuesto por centros de coste.
- Ejecución del presupuesto ajustándose a los capítulos y programas presupuestarios
- Ejecución en base al control de legalidad y principios de buena gestión financiera.
- Establecimiento de estructuras contables por centros de responsabilidad.
- Sujeción al plan de disposición de fondos del tesoro público.



EL CONTROL PRESUPUESTARIO COMO MEJORA DE LA CALIDAD

La eliminación
de errores

Implicación del personal
en la mejora de la calidad

Satisfacción del usuario

Búsqueda del
perfeccionamiento
constante

Ayuda a mejorar
(aprendizaje del
pasado)



Mejora continua de la calidad en el servicio

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS

ORGANICA: Quien Gasta

- El Estado (D.G.P.)
- La Seguridad Social
- Los Organismos Autónomos
- El resto del Sector Público

La Sección 16 corresponde al Ministerio del Interior, y dentro de él se encuentra el Servicio 03 que identifica a la Dirección General de la Policía. De esta forma su código Presupuestario sería el 16.03

**MESA REDONDA: LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA: SU ÁMBITO
PRESUPUESTARIO Y LOS SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN DE LOS CIUDADANOS**

CLASIFICACIÓN ORGÁNICA	
SECCIONES	
01 Casa de S.M. el Rey	17 Mº de Fomento
02 Cortes Generales	18 Mº de Educación y Ciencia
03 Tribunal de Cuentas	19 Mº de Trabajo y Asuntos Sociales
04 Tribunal Constitucional	20 Mº de Industria, Turismo y Comercio
05 Consejo de Estado	21 Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación
06 Deuda Pública	22 Mº de Administraciones Públicas
07 Clases Pasivas	23 Mº de Medio Ambiente
08 Consejo General del Poder Judicial	24 Mº de Cultura
12 Mº de Asuntos Exteriores y de Cooperación	25 Mº de la Presidencia
13 Mº de Justicia	26 Mº de Sanidad y Consumo
14 Mº de Defensa	27 Mº de Vivienda
15 Mº de Economía y Hacienda	31 Gastos de Diversos Ministerios
16 Mº de Interior	32 Entes Territoriales
	33 Fondo de Compensación Interterritorial
	34 Relaciones Financieras con la U.E.
	35 Fondo de contingencia
	60 Seguridad Social

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR	
•La estructura en vigor es la siguiente:	
01 MINISTERIO, SUBSECRETARIA Y S. CENTRALES	
02 SECRETARÍA DE ESTADO DE SEGURIDAD	
03 DIRECCIÓN GENERAL DE LA POLICÍA	
04 DIRECCIÓN GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL	
05 DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITU.PENINTEN.	
101 JEFATURA DE TRÁFICO	
102 GERENCIA DE INFRA. Y EQUIPA. S.E.	
201 TRABAJO PRES. PENITENCIARIAS	

CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS
POR PROGRAMAS: Para que se Gasta •1 Servicios Públicos Básicos •2 Actuaciones de Protección y Promoción Social •3 Producción de Bienes Públicos de Carácter Preferente •4 Actuaciones de Carácter Preferente •9 Actuaciones de Carácter General
•Finalistas •Instrumentales o de gestión



CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS
Los Objetivos

- Programa 132 A Seguridad Ciudadana.
- Programa 131 N Formación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- Programa 131O Fuerzas y Cuerpos en Reserva (Segunda Actividad)
- Programa 132 C Actuaciones policiales en materia de droga

CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS
Indicadores

OBJETIVO / ACTIVIDAD					
1. Mantener el orden público, garantizar la seguridad de los ciudadanos y proteger el libre ejercicio de sus derechos.					
INDICADORES	2015		2016		2017
	Presu puestado	Realizado	Presu puestado	Realizado	Presu puestado
De resultados:					
1. Efectivos del CNP adscritos al área funcional de Seguridad Ciudadana (Nº)	28.000	27.800	27.000	27.000	27.000
2. Efectivos destinados a la conducción de detenidos y penados (Nº)	2.100	1.530	2.000	2.000	2.000
3. Efectivos destinados a la protección de edificios públicos, centros oficiales e instalaciones (excepto los establecimientos penitenciarios) (Nº)	4.500	4.386	4.500	4.600	4.660
4. Efectivos destinados a la custodia de edificios penitenciarios (Nº)	370	209	300	300	300
5. Edificios protegidos (Nº)	503	437	495	540	545
6. Efectivos destinados a protección de personalidades (Nº)	1.100	934	1.150	1.000	1.000

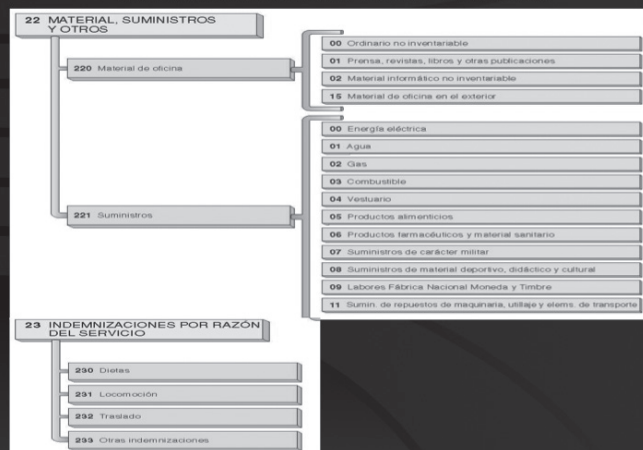
CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN DE LOS CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS

ECONÓMICA: Como se Gasta

- Capítulo I Gastos de Personal
- Capítulo II Gastos Corrientes en Bienes y Servicios
- Capítulo III Gastos Financieros
- Capítulo IV Transferencias Corrientes
- Capítulo VI Inversiones Reales
- Capítulo VII Transferencia de Capital
- Capítulo VIII Activos Financieros
- Capítulo IX Pasivos Financieros

El Capítulo V está constituido por el importe del
FONDO DE CONTINGENCIA

CLASIFICACIÓN ECONÓMICA



VINCULACIÓN DE LOS CRÉDITOS



VINCULACIÓN DE LOS CRÉDITOS

- Los créditos con carácter general tienen vinculación a nivel de concepto, pero para facilitar la consecución de los objetivos previstos pueden ser flexibilizados a nivel de artículo, capítulo o restringido a nivel de subconcepto.

Capítulos	VINCULACIÓN JURIDICA			
	Capítulos	Artículos	Concepto	Subconcepto
I		X	150-151	160,00
II		X		226,11
III - IV - VII VIII y IX			X	
VI	X			

EL PRESUPUESTO EN LA D.G.P. ALTERACIÓN DE LAS VINCULACIONES MODIFICACIONES DE CRÉDITO

Modificaciones de crédito que alteran la limitación cualitativa:

- Transferencias de crédito:

Modificaciones de crédito que alteran la limitación cuantitativa:

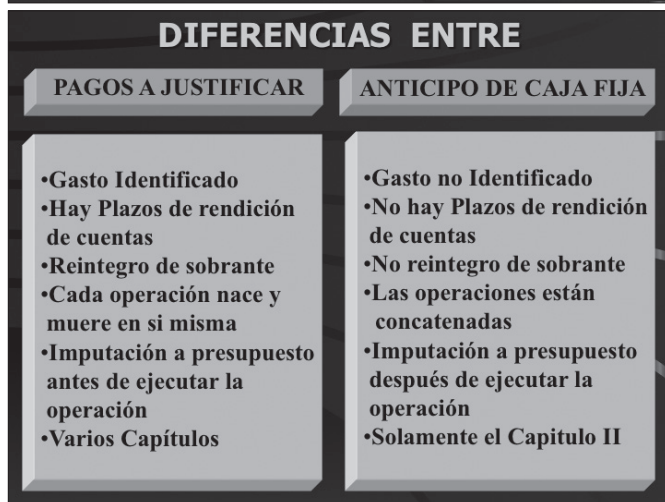
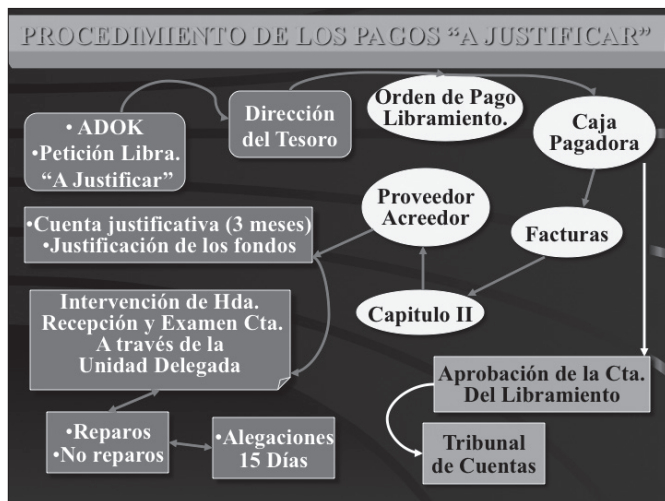
- Créditos Extraordinarios.
- Suplementos de crédito.
- Ampliaciones de crédito.
- Generación de Crédito

Modificaciones de crédito que alteran la limitación temporal:

- Incorporaciones de crédito.

PROCEDIMIENTO DEL ANTICIPO DE CAJA FIJA





LA DIVISIÓN DE DOCUMENTACIÓN: DIMENSIÓN ECONÓMICA E INTERNACIONAL DE LOS DOCUMENTOS QUE GESTIONA

ANTONIO VEGA RAMOS
Jefe del Área de tratamiento documental
y archivo de la división de documentación de la Policía Nacional

En esta tarde vamos a hablar de dos aspectos de los documentos que gestiona la División de Documentación relacionados con la finalidad de este panel, que son la dimensión económica y la internacional de los mismos.

87

La competencia de la División de Documentación en lo que se refiere a la expedición de los documentos, viene asignada, en primer lugar, por la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que atribuye a la Dirección General de la Policía la competencia exclusiva; y la Orden que regula la estructura del Ministerio del Interior crea la División de Documentación y le atribuye la expedición de la documentación de los ciudadanos españoles y extranjeros.

En la exposición de motivos, aclara que la expedición de los documentos extranjeros queda dividida en dos partes, dos competencias, lo que es la parte operativa, que asume la Comisaría General de Extranjería y la parte de la documentación pura y simple que queda reservada para la división de documentación.

En este momento, estamos en un periodo transitorio y prácticamente no gestionamos todavía lo que es la documentación de los extranjeros, al menos en lo que es la parte física, los documentos.

Desde luego, por encima de todo, principio inspirador de la documentación de españoles y extranjeros, ya desde hace muchos años, es la atención al ciudadano, la proximidad, la cercanía al ciudadano, entregar el documento en el tiempo mínimo y en la mejor forma con las mínimas molestias.

Los documentos que gestiona, son el DNI y del pasaporte; la parte de las tarjetas de identificación de extranjeros todavía no lo estamos tratando al cien por cien. Una precisión, la competencia de la expedición de los pasaportes, no solo se asigna a la Dirección General de la Policía sino que en el extranjero la competencia la tiene el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. En el pasaporte ordinario y, sobre todo, para expedir un salvoconducto para que el ciudadano pueda entrar en España, pueda volver a España, necesita una especie de autorización nuestra. En estos, tenemos algo de competencia, nos tienen que consultar para expedir estos documentos.

88 El DNI, es un documento fundamental en nuestra vida, en todos los órdenes, en este mundo globalizado nos sirve prácticamente casi para todo y, sobre todo, como base para una serie de actividades. Por sí mismo, acredita la identidad y la nacionalidad del español dentro de España, es competencia exclusiva de la Dirección General de Policía, del Cuerpo Nacional de la Policía Nacional. Es un derecho para todos los españoles pero una obligación para todos los mayores de 14 años. También, es muy importante porque permite además de aportar la documentación, la identificación electrónica del titular a través de métodos electrónicos, telemáticos y, además, permite realizar la firma electrónica para cualquier tipo de transacción económica o de trámite con la administración; que es muy importante en estos años que vienen por la futura administración digital que va a ser esencial.

En cuanto al pasaporte, tiene la Dirección General de la Policía, el Cuerpo Nacional de Policía, para ser más exactos, la competencia en cuanto a su expedición. Es un documento que fuera de España acredita la identidad y la nacionalidad de los españoles y, dentro de España, tiene prácticamente los mismos efectos para los españoles que residen en el extranjero, que el DNI. Es un documento voluntario, lo puede tener cualquiera, salvo casos concretos que determina la Ley, sobre todo, tiene que tener una sentencia judicial en casos muy concretos y, lógicamente, es obligatorio para traspasar fronteras fuera de la Unión Europea.

Características de nuestros documentos:

- Seguridad.
- Tecnología.
- Calidad.

La seguridad en los documentos viene determinada por el propio soporte, tenemos unos documentos de una excelente calidad. Hay quien dice que son altamente infalsificables, ahora mismo, tenemos un DNI infalsificable por todas las características que tiene. El soporte del DNI es especial

de policarbonato; el pasaporte lleva papel de alta seguridad de la fábrica de papel de Burgos, e incorpora también marca de agua, tintas con leyendas y características visibles solo con luz ultravioleta y, al tiempo tiene una serie de “trampillas” dentro de la propia impresión en ultravioleta que es prácticamente imposible reproducir con otros medios que no sean los de la fábrica de la moneda.

Tiene calidad de impresión, a través de varios sistemas, especialmente la calcografía que es un sistema caro, con máquinas sofisticadas que solo la tienen determinadas imprentas nacionales o que están imprimiendo documentos a nivel mundial; el kinegrama, todo lo relativo al holograma; el kinegrama lo tenemos en los dos documentos y es muy difícil o imposible de reproducir como tal. La personalización de la tarjeta con la grabación en láser, que es un láser destructivo y por tanto dificulta o casi imposibilita que se pueda modificar las edades, la fecha de nacimiento.

Tienen tintas OVI con patente de la propia fábrica de la moneda, con lo cual no están al alcance de cualquiera; ventanas transparentes con una serie de elementos solo visibles con instrumentos determinados o lentes especializadas.

En cuanto a la tecnología, los aspectos principales son: se están fabricando con la más alta tecnología, cuando vas a la fábrica de la moneda impresiona bastante lo que hay allí, los trenes de fabricación. En cuanto a los documentos como tales, el chip, la plataforma clave que se basa fundamentalmente en el DNI y una serie de aplicaciones, de utilidades, a través de las Apps que hay.

89

El chip, que es un pequeño elemento interno, es un auténtico ordenador con procesador y memoria ram. Tiene, fundamentalmente, tres zonas, una pública, otra privada y una de identificación; de tal manera, que hay determinadas zonas del chip a las que solo se puede llegar con los propios lectores, con los propios verificadores que están preparados para ello y no se puede, desde ningún otro procedimiento, llegar. Por eso, digo que tiene un sistema operativo propio aunque está basado y desarrollado por la fábrica de la moneda y no se puede leer en ninguno de los sistemas operativos estándares. Se adapta a los nuevos estándares de seguridad recomendados por ICAO y, fundamentalmente, tiene tres funcionalidades dentro del chip, todo lo que se exige, porque nos hemos comprometido como país miembro en el ICAO u OACI en lo relativo a la identificación del ciudadano en cuanto a identificación electrónica y firma electrónica.

También, es un único chip dual con dos sistemas o contactos con funcionalidades totalmente distintas. Dentro tiene, fundamentalmente, estas tres

partes: por un lado todo lo relativo a las claves y certificados; dicho así muy deprisa y por encima porque esto es bastante complejo, un certificado de componente que significa que cuando se fabrica la tarjeta, en la fábrica de la moneda, se le asigna un número, una clave, de tal manera que cuando se va a expedir el documento y aparece este soporte, le dice a la máquina si es un soporte de verdad del documento o no lo es.

Es decir, un número único para una tarjeta única de tal manera que no se puede meter cualquier otro chip, cualquier otra tarjeta, a la hora de expedir un documento para hacerlo a nombre de otro. Un certificado de autenticación que se refiere a la identidad de la persona y que le identifica. También está el certificado de firma –que es la parte de firma electrónica–. Cuando se hace una transacción, cuando se hace una operación, una gestión ante la administración pública, la parte de autenticación identifica y esta parte de firma compromete, de tal manera que lleva un certificado que se denomina “de no repudio” de forma que ni la parte pública, ni la parte de la administración puede negar eso. Ni el ciudadano cuando pone su clave y la tarjeta o el chip firma la firma electrónica, éste no puede decir, yo no he firmado. Con lo cual, es lo que dice la Ley de la firma electrónica, que tiene el mismo valor que si fuera una firma manuscrita.

90

En cuanto a la parte de identificación, tiene todos los datos de filiación del ciudadano y, para aquellos que son un poco ajenos al Cuerpo, una vez más decir que es falsa la leyenda urbana que tiene datos que no debería tener, ni de aspecto político ni de ningún tipo, tiene los mismos datos que la tarjeta en cuanto que se ven físicamente: apellidos, nombre, domicilio, fecha de nacimiento, nombre de los padres. En cambio, el domicilio en el pasaporte –en el ICAO–, no lo tiene; el DNI sí lo tiene así como el resto de los otros datos.

La capacidad biométrica tiene un sistema de comparación para las impresiones dactilares que le llaman el MAX FON CAR, una especie de design de las huellas que compara la huella con la que hay en la base de datos para poder determinar si se trata de la misma persona. También, tiene la parte de la fotografía.

En el aspecto tecnológico, está en la base para la plataforma clave. La plataforma clave lo que hace es que en vez de tener que introducir la tarjeta en el ordenador o que se hace es introducir unas claves. La seguridad social y Hacienda lo están utilizando, por ejemplo, para hacer la declaración de la renta y, sobre todo, en el mundo empresarial; Hacienda lo está exigiendo.

Por lo tanto, en vez de utilizar la tarjeta física lo que se hace es introducir unas claves concertadas, un registro previo que se hace primero telemática-

mente, luego presencialmente y que tiene como fin proporcionar una clave para poder acceder. Posteriormente, se refuerza con el envío de un SMS para asegurar que se trata de la misma persona y, cuando se hace esto, es cuando te has comprometido.

Finalmente, otra funcionalidad que tiene el DNI es la posibilidad que permite su chip de contacto de poder conectarte con Administraciones o Empresas (una vez que se hayan hecho las descargas correspondientes de las apps correspondientes), como son la del Catastro, la de la Seguridad Social, incluso la de la fe de vida; abierta para desarrolladores de quien quiera hacerlo, como, por ejemplo, bancos –el que sea–, con esto se podrían hacer operaciones por teléfono, con tu Smartphone y tu tarjeta, solo hay que pegarla desde muy cerca, (no vale eso que dicen que pase uno al lado. Y te robe los datos), tiene que estar absolutamente pegado al teléfono y luego hay que marcar el número aleatorio que se le adjudica a cada tarjeta en el momento de la fabricación junto con la clave secreta y se puede acceder, por ejemplo, a las notas de los hijos en determinados colegios de la Comunidad de Madrid, o autorizar al chico a que vaya a una excursión, etc. Se puede hacer todo desde el teléfono. Está empezando y tiene un gran campo de acción.

En cuanto a la calidad, tenemos que decir que hay una alta tecnología en la aplicación de los documentos, la propia calidad de la que hablábamos, de soportes prácticamente infalsificables. Un poco más sensible, un poco más vulnerable, la libreta de pasaporte, pues no deja de ser una libreta y, en cuando a calidad, tenemos que decir que tenemos unos buenos documentos, con duración en el tiempo y, sobre todo, fiables, de confianza, tanto interna como externa.

91

Cuando Hacienda, la Seguridad Social, o todos estos organismos utilizan el DNI como base es porque confían que la identidad y el certificado que se emite, desde la propia tarjeta, es fiable; no puede ser alterado en el proceso de que va y viene y, sobre todo, en el plano internacional, esta confianza es fundamental, confianza que tienen que tener el resto de los países en nuestros documentos. Hoy por hoy, la tienen, nuestro pasaporte ahora mismo es válido en 174 países sin necesidad de visado de ningún tipo.

En cuanto a la gestión, en cifras tenemos unas doscientas noventa y dos oficinas repartidas por toda la geografía española incluyendo las centrales, ochenta y ocho equipos móviles, aproximadamente unos dos mil doscientos funcionarios/as expidiendo los documentos. Este año hemos llegado a expedir treinta y dos mil documentos diarios, el año pasado estábamos en veinticuatro mil. Tratando de solucionar los problemas con una producción mucho mayor, diariamente estamos haciendo diez mil setecien-

tos pasaportes al día. En cuanto a producción, hemos pasado de siete mil ochocientos el año 2016, a ocho mil entre el año 2015 al 2016. En este momento llevamos ya, a mitad de año, 600 mil documentos expedidos más que el año pasado. Es un producto, que si fuera una empresa privada, seríamos una empresa súper rentable y ganaríamos mucho dinero porque el producto lo vendemos muy bien.

¿Cómo se paga esto? El DNI no es solo la tarjeta, incluye personal, abono de nómina, planes de choque extraordinarios por falta de personal, los locales, el mantenimiento, la limpieza y los soportes y los equipos. La primera parte, desde luego, si no se considerara como un servicio público sería imposible con las tasas que tenemos. Este año 2017 se ha aprobado la tasa para el DNI de once euros y en cuanto al pasaporte son veintiséis euros.

92

Hay quien piensa que, como el documento es obligatorio, debería ser gratuito y cargar un poco más en los pasaportes; hoy por hoy el Ministerio del Interior, considera que así está bien, pero si comparamos el precio de los pasaportes, ... En Francia, un pasaporte vale noventa y seis euros, si es para menores cincuenta y dos euros; en Portugal, dependiendo de si es normal, exprés o urgente sesenta y cinco, setenta y cinco y ochenta y cinco euros; y si es de doble página ciento ochenta euros. En Estados Unidos ciento diez euros, en Australia ciento setenta y siete euros, etc. Nosotros estamos a la altura de Tailandia, que son veintiséis o China con un precio de veintiocho euros.

La parte económica se resuelve no a través de concurso público sino que se hace mediante una Encomienda de Gestión a la Fábrica de la Moneda. La Encomienda de Gestión consiste en encargar a otro organismo del Estado que le realice cualquier cosa; para eso tiene que tener las características de la Fábrica de la Moneda y que ostenta la condición de medio propio y de servicio técnico de la Administración general del Estado; es decir, tiene que tener unas características determinadas y la Fábrica las tiene, por tanto, puede hacer este trabajo, viene haciéndolo desde el año 2005 pero ya había antes unos convenios de colaboración entre la fábrica de la Moneda y la Dirección General de la Policía.

La Encomienda la firma el Secretario de Estado, pero es para la policía, y aunque se hable de encomienda, en realidad son tres encomiendas: una para el DNI, otra para los pasaportes y otra para las tarjetas de extranjeros.

¿A qué se compromete cada uno? La Dirección General de la Policía tiene que hacer una estimación de los documentos que necesita, una estimación lo más aproximada posible con un remanente, porque son rutas y pue-

de haber problemas incluso, muchas veces, sale una partida de documentos defectuosos y eso ocasiona numerosos trastornos, por eso hay que tener un remanente en cada una de las aproximadas doscientas oficinas que tenemos. La Fábrica se compromete a tener a disposición todos esos documentos con el remanente.

El contenido de la Encomienda se refiere a que la fábrica nos proporciona los soportes, las libretas, nos da todo lo relativo al *software* necesario, tanto a nivel nacional como internacional, que necesitamos para poner en marcha nuestros documentos. La personalización que significa toda la instalación de los equipos –los ordenadores, los monitores, las impresoras–, y a comprometerse a la elaboración y entrega de los impresos para la fotografía. A título de ejemplo, este año 2017 desde junio del año pasado hemos sustituido todos los equipos fijos de todas las oficinas. Se adquirieron dos mil cien y ahora mismo hemos instalado unos mil novecientos. Son setecientos setenta con dos monitores para la expedición del documento y trescientos doce para las oficinas en las que tenemos ahora una gestión más directa de expedición de las tarjetas de identidad. En septiembre de este año 2017, tiene que quedar terminado el tema de los equipos portátiles, que son los que se desplazan a los territorios rurales, y luego tenemos que hacer una gestión con los biométricos que son los escáneres que tienen que ser compatibles con los propios sistemas operativos.

93

La dimensión internacional del DNI viene determinada por lo que define la ICAO u OACI, que es la organización internacional de aviación civil. La ICAO es un organismo de las Naciones Unidas que nació en 1944 en aplicación del convenio de Chicago para la aviación civil internacional, la componen ciento noventa y un Estados; lo más operativo es el Consejo, son treinta y seis miembros y España tiene un representante permanente en el Consejo. Este Organismo, en el año 2013, aprueba el programa OACITRIP, es decir, la transformación, el paso de los documentos de viaje de lectura mecánica al documento electrónico, que supone un cambio muy importante.

Se da de plazo el 31 de diciembre del 2014 para que esté terminado y en el año 2015 se pone en marcha el pasaporte electrónico y nuestro DNI 3.0 empieza en marcha porque el DNI se admite como documento de viaje en toda la Unión Europea. Fundamentalmente, se basa en el chip que tiene una característica que no cumplía el DNI anterior y es la de que tiene que ser un chip sin contacto. La idea de ICAO es que toda la información que introduzca un Estado emisor en el chip pueda ser leída e interpretada por cualquier otro Estado. Por eso, establece unas normas, unas recomendaciones y unas especificaciones para los documentos de viaje; en la parte física, por ejemplo, antes teníamos la fotografía en la parte derecha

y ahora tiene que ir en la parte izquierda, con unas determinadas medidas y un determinado tipo de letra. Los OCR, caracteres de lectura mecánica, tienen que estar en una determinada página porque luego tiene su utilidad o aplicación a la hora de los verificadores de los documentos. En fin, una serie de cuestiones de la parte física del documento y, otro fundamentalmente, de la seguridad electrónica, que se refiere a la PKD y unos protocolos de acceso a esos datos que tiene el chip.

Hay una serie de características que se implantan como consecuencia de los debates en el seno de ICAO, que consiste en la implantación de cinco elementos, que aunque esta organización permite su implantación individual por los Estados, considera que lo ideal es que se haga coordinadamente, desde un punto de vista global; que no se implante una medida y otra no, que se implanten todos los elementos, que la emisión y control de los documentos se realice con protocolos y procesos. Que la emisión de los documentos de todos sea exactamente igual así como los controles para prevenir el robo, la manipulación, o pérdida de los documentos, al igual que la coordinación a la hora de comunicar rápidamente unos países con otros.

94

El diseño y fabricación de las libretas de los documentos de viaje de lectura mecánica tiene que estar estandarizada con unas determinadas normas. Los sistemas de verificación y lectura tienen que ser, no solo iguales, incluida la PKD, sino con aplicaciones inter operables, que tengan todos los países las mismas aplicaciones o puedan ser utilizadas y, sobre todo, la evidencia creíble de identidad; es decir, que los sistemas de verificación, creen canales seguros entre la libreta, el documento y el lector, de tal manera que se eviten todas las duplicaciones de tarjetas, libretas, chips, etc.

La PKD es un repositorio central donde los Estados Miembros, que son ahora mismo cincuenta y cuatro, vuelcan sus certificados de autoridad o los de firmante del documento. Los datos no viajan de unos países a otros sino que se verifica el certificado; la autoridad española certifica que los datos que hay en este chip son auténticos. Esto se podría hacer y de hecho hay algunos que se intercambian bilateralmente entre los estados pero lo lógico, lo eficaz, lo eficiente es que haya un repositorio central donde todos puedan ir a buscar esos certificados y comprobarlos. Al igual que las listas de revocación de esos certificados.

Tenemos un pasaporte que, desde el punto de vista electrónico, tiene dos cuestiones fundamentales: el chip que contiene la parte de información biográfica que aparece en la libreta en la página 2 y una característica de seguridad digital, la firma digital, que es única y específica para cada Estado

y esa es la que la autoridad de certificación de cada Estado comunica a la ICAO que es auténtica.

En resumen, cuando llegamos a un control fronterizo se valida el pasaporte, no viaja, no se verifican como tales en cuanto a ICAO porque los países que no están en ICAO lo que hacen es leer estos datos y mirar la foto; sin embargo, en ICAO es mucho más rápido porque lo único que se hace es introducir el documento y se confirma si está o no, que es la verificación digital, la parte de la firma digital que tienen esos certificados.

Así que, al autenticar el chip lo que se confirma es, primero que el pasaporte electrónico fue emitido por una autoridad fiable. Este es nuestro documento y le garantizo que está hecho con arreglo a las normas que hemos acordado todos los miembros y es fiable. En segundo lugar, respecto a la información biográfica y biométrica, prueba que no ha sido alterada en el proceso o una vez emitido el pasaporte.

Toda esa información, toda la parte de verificación activa del chip es auténtica y no una copia, todo esto, a través de unos algoritmos; por ejemplo, el lector no lee el chip directamente sino que primero hay que introducirle la lectura mecánica y cuando se comprueba que es correcta con arreglo a lo que tiene el verificador, es cuando empieza a trabajar el chip. Fabrica unos algoritmos (lo que se llama una clave de sesión), que es segura y a partir de ahí es cuando viaja por ese canal seguro para las verificaciones.

95

El acceso al chip requiere una serie de medidas de seguridad y una de ellas es de control de acceso a la información que tiene el chip. Son en la actualidad tres protocolos que han ido evolucionando en el tiempo pero que están presentes: un control de acceso básico en el que, en principio, en el año 2006 con tres datos se construía esa clave de acceso con el número del pasaporte; la fecha de nacimiento y los dígitos de control, construye una clave aleatoria que es la clave de sesión y con ella busca la verificación.

Al control de acceso básico, le sigue un “control de acceso extendido”, por el que se introduce la huella digital, que es la impresión dactilar que contiene el chip del documento. España solamente puede leer la parte de la impresión dactilar de nuestros documentos aunque hay un proyecto EXPO SPOC (Punto Único de Contacto) para la Unión Europea relativo al intercambio automático de los certificados entre miembros de la UE y, aunque algunos Estados ya lo tienen en marcha, nuestro país podría tenerlo ya definitivamente en este año. Con lo cual, todos los países europeos y nosotros

respecto a ellos podremos leer la impresión dactilar que es un sistema de identificación mucho más seguro, más fiable que el resto de los datos.

Finalmente, en la actualidad se sigue también el protocolo PACE que se basa en que para empezar a leer el chip no vale solo con los datos que decía antes, sino que además hay que leer el CAN, es decir, el número aleatorio que se imprime en la fábrica en el momento de fabricación de la libreta y que es único, de tal manera que se asegura que no se hace una falsificación *on line*, por ejemplo, o un robo de datos, sino que la persona entrega su pasaporte y es la persona la que autoriza que se le miren esos documentos.

96 Para terminar, esta parte internacional, hacer mención de la existencia en la División de Documentación del Centro 24 horas, de tal manera que cualquier ciudadano español que tenga un problema relativo a documentación o seguridad en el extranjero, a través de las Embajadas o los Consulados, puede contactar con un teléfono, en servicio 24 horas, que tiene una serie de misiones importantes, como por ejemplo, consulta de e-mails sobre salvoconductos (para expedir un salvoconducto el mail se dirige a nuestra División para consulta). En este aspecto hemos conseguido cosas dignas de mención, como la localización de ciudadanos por diversas necesidades, como por ejemplo reclamados por la Justicia española para su detención en el momento del regreso (caso de terroristas de la banda “ETA”, etc.). Además se da información y se recibe de documentos sustraídos, pérdida de documentos, etc. Así como la localización de reclamados, todo el tema de documentos sustraídos, pérdida de documentos y que se hace a través de la aplicación objetos y a la que nosotros tenemos acceso en cualquier momento, permitiéndonos decir si el documento es válido o no.

También, es interesante, desde el punto de vista humanitario, la localización de familiares con carácter de urgencia. Hemos tenido dos casos recientemente, un chico que se murió en Rusia y a través de este canal localizamos a los familiares y se pudieron poner en contacto con la embajada y hacer el trámite de la repatriación, y el atentado de Londres, el español que murió; el mismo día la policía inglesa tenía la impresión dactilar.

Respuestas a consultas tanto de Europol como de Interpol y la autorización de segundos pasaportes, que se llaman así porque hay personas que viajan a países antagónicos, utilizan los dos pasaportes con una serie de garantías. Y con esto, muchas gracias por su atención.

TURNO DE PREGUNTAS

Pregunta en sala: ampliando la pregunta que hizo el Jefe Superior de Canarias, de la rentabilidad económica del DNI y del pasaporte, con los datos que nos ha facilitado Antonio Vega, se puede comprobar que es una ruina para la policía; lo que pasa es que es un servicio importantísimo que estamos prestando, antes con la recaudación de las tasas se podía cubrir el gasto de la fábrica, en la actualidad para nada, ni con el cien por cien de las tasas se cubre el coste de las encomiendas. Estamos a punto de presentar las encomiendas del DNI y del pasaporte para que se firmen; a partir del año que viene tendremos que “hacer encaje de bolillos” porque el presupuesto, que tiene que llevar las encomiendas sucesivas, para nada va a estar contemplado como crédito presupuestario.

En la exposición de Antonio Vega se mencionaban otros gastos asociados, evidentemente, al mantenimiento, la limpieza, los costes de personal que lógicamente no los vamos a incluir porque no somos una empresa al uso, pero sí hay que meter unos arrendamientos considerables porque desde hace cuatro o cinco años, en la época del gobierno socialista, se arrendaron locales en muchas capitales de provincia que hay que seguir pagando.

97

Es un coste más que este año nos está costando muchísimo sacarlo adelante porque los arrendamientos, casi todos, vencían en esta época del año y había que negociar con los propietarios y con Hacienda.

Respuesta en sala: había un dato en la conferencia de la mañana que es importante, cuando se hablaba de las cifras del coste del DNI este venía en el epígrafe: gratuitos, se acerca al 20% de DNI gratuitos, con lo cual olvidados del coste.

Hay que tener en cuenta que hay un 5% de DNI fallidos, y en cuanto hay un fallo ese documento no sirve. Por ejemplo, el tema de los gratuitos, el cambio de domicilio, el cambio de firma.

Los de los cambios de nombres de calles de Madrid, no va a ser gratuitos, probablemente habrá que dar un DNI gratuito para el ciudadano demandante del DNI. Para el ciudadano en general y para la policía en particular, no va a ser gratuito, ese cambio del nombre de calles que en la memoria me ha parecido ver que es gratuito, solo cuenta la placa.

Pregunta en sala: me llamo Marta y soy Inspectora jefa. Nosotros hemos observado, en una oficina de pruebas, que desde que el pasaporte para las

familias numerosas es gratuito, las familias numerosas que renuevan el DNI solicitan el pasaporte aunque no lo necesiten. Quería saber si eso se ha cuantificado de alguna manera porque, si bien es verdad que se puede pensar que el DNI sea gratuito, ¿por qué debe ser gratuito un pasaporte cuando no es obligatorio?

Responde Antonio Vega Ramos

El pasaporte es voluntario, se pretende que cubra todos los gastos pero no se considera así, esto es una decisión política. El año pasado notamos mucho el incremento porque fue el primer año en que las familias numerosas lo pedían aunque no lo tuvieran que renovar y se exige de unas maneras “contundentes”, se pide para “por si acaso el niño”.

Hay un tema que nosotros hemos contabilizado, los DNI y pasaportes expedidos gratuitamente en el año 2016, durante un largo periodo del 2016 mucha gente no estaba enterada de la gratuidad y un buen día nos enteramos del coste real del DNI y del pasaporte gratuito. La gratuidad fue una medida electoral política sin valorar el coste que eso significaba a las arcas del Estado.

98

La División de Documentación ha hecho un estudio propuesta, muy serio, sobre una subida significativa del pasaporte y sobre la eliminación prácticamente de la tasa del DNI, dejarla solo para determinados casos de duplicados..., de forma que nos compense la pérdida de recaudación.

Yo creo que hoy por hoy, la idea es inviable, hasta el punto de que en el presupuesto del año 2017 y que se acaba de aprobar la semana pasada, a principios de año, algunos intentamos que la oficina presupuestaria, la Subsecretaría de Interior, nos incorporase una enmienda para que la tasa del DNI y pasaporte se redondease, quitar los decimales para que las oficinas no tuviesen que andar con el redondeo y eliminar ese componente. La primera reacción fue que no tocaban la tasa. Al final, en el último momento, nos permitieron el redondeo de las tasas que ya está en vigor.

Pregunta en sala: ¿Cuándo vamos a preparar funcionarios y funcionarias para el DNI y así poder prescindir de muchos policías que los tenemos ahí para expedir?

Responde Antonio Vega Ramos

Como bien sabe, muchos pensamos lo mismo, que los policías tenían que estar para otro tipo de actividades, el problema es que el déficit que tenemos de personal de cuerpos es impresionante, de unos dos mil que tenemos expidiendo, en estos últimos años hemos perdido setecientos treinta.

Hay una promesa que no sé si se consolidará, que con cargo a la oferta de empleo público nos van a entrar ahora 150 funcionarios más de cuerpos generales exclusivamente para el DNI, no figura Canarias como destino para esos funcionarios, sería un plan de choque para aquellos territorios que tienen mayor problema de personal como puede ser Madrid, Sevilla, Cádiz, esperemos que así sea.

Esta iniciativa de la reposición de funcionarios fue fruto de la lucha del año pasado del anterior jefe de la división que tuvo reuniones al más alto nivel, le dijeron que si, y ahora resulta que la oferta de empleo público sale, educación, seguridad social..., y nosotros nos quedaremos ahí.

Mientras tanto, se está trabajando activamente en medidas imaginativas, reducción de los tiempos de expedición a través de la agilización de la gestión, de quitar algunos procesos repetitivos que se hacen y que a lo mejor no hace falta hacer para expedir algo con la debida garantía.

Esperar cuarenta y cuatro días para la cita del DNI es mucho tiempo, pero la Administración, a veces, es un poco deficitaria y hacemos lo que podemos. También el ciudadano puede prever hasta con noventa días la caducidad del DNI, porque el pasaporte aunque caduque no es obligatorio. Somos conscientes de la dificultad pero tenemos que hacer un esfuerzo. 99

Comentario en sala: yo voy a favor de la Administración, creo que no se vende bien el tema del DNI, cuando he tenido ocasión a nivel periférico yo digo que somos de las pocas administraciones que damos un servicio en horario de mañana y de tarde, que hay pocas administraciones que lo hagan; que lo tenemos abierto al mediodía, que nos desplazamos a los núcleos rurales para acercarnos al ciudadano, incluso nos acercamos a los domicilios de las personas enfermas, con problemas de movilidad. Yo diría que no hay ninguna administración que dé ese servicio.

Respuesta en sala: estoy totalmente de acuerdo, y en los aeropuertos a cualquier hora. Políticamente, salvo en el caso de Cataluña, no hay gran contestación por parte de los partidos políticos, yo entiendo que en el DNI a lo mejor alguna organización sindical de clase son las que están dando mucha bulla con el tema del DNI.

Lo que nadie dice es que con las medidas organizativas y lo que se ha estado implementando en los últimos meses desde la época del anterior jefe de la división se han incrementado las expediciones casi un 20%, es decir, independientemente de que la demanda sea muy alta, los funcionarios que trabajan en el DNI han multiplicado su rendimiento.

También, las oficinas del DNI quizá necesitasen más control por parte de los secretarios generales o de los responsables policiales, todos los que hemos tenido experiencia de mando en unidades periféricas sabemos que el DNI es un documento muy importante y si hay que abrir a las 8:30 de la mañana, se hace, y si hay que cerrar a las 14:30 horas, se hace. Es normal que exista un control de la producción de lo que se hace en una hora, si con los estudios que tienen hay que hacer cuatro o cinco documentos a la hora no se puede permitir que hagan dos o si se pagan horas extraordinarias, es para optimizar la gestión del DNI.

Unos de los proyectos es el “DNI exprés”, o sea, agilizar al máximo las renovaciones del DNI, no le falta razón, y otro es que la fotografía la lleve el ciudadano y que se incorpore al documento.



SEGUNDO PANEL: EL TERRORISMO COMO AMENAZA A LA ECONOMÍA. ACTIVIDADES Y MECANISMOS DE DISUASIÓN

EVALUACIÓN DE LA AMENAZA TERRORISTA Y PROSPECCIÓN DE RIESGOS ECONÓMICOS

JOSÉ MARÍA BORJA MORENO
Comisario Policía Nacional. CGI

IDEAS CLAVES

Los daños económicos causados por los grupos terroristas engloban los daños directos causados por el atentado y los costes indirectos como los derivados de la inversión en prevención, y otros costes adicionales derivados por el cambio de comportamiento en el sistema económico.

103

El terrorismo afecta negativamente:

- 1. Al crecimiento económico** (Gaibullov y Sandler estiman que en Europa Occidental un caso adicional de terrorismo transnacional por cada millón de habitantes reduce la tasa de crecimiento del PIB en 0,4 puntos porcentuales. En Asia el efecto sobre el PIB es de 1,5 puntos porcentuales).
- 2. La urbanización y la localización de las empresas.**
- 3. Inversión extranjera y el comercio internacional.**
- 4. Efecto sobre los mercados de capitales.**
- 5. Sectores productivos (turismo, transporte...).**

Los efectos del terrorismo sobre el crecimiento económico son más intensos en las economías pequeñas (por ejemplo, las economías regionales) y en los países en desarrollo. Los países grandes y desarrollados tienen una capacidad mayor para absorber los efectos negativos del terrorismo sobre el crecimiento económico.

Desde un punto de vista analítico, son dos los tipos de efectos económicos que ocasiona el terrorismo:

• **Los costes directos** que se plasman en:

1. Los daños ocasionados a las persona.
2. Las destrucciones de bienes o pérdidas de la propiedad.
3. Gastos en rescates, recuperación y de respuesta.
4. Coste sanitarios de atención a los heridos.
5. Asistencia a los desplazados.
6. Impacto sobre los negocios (cierres y pérdida de lucro cesante).

Estos costes directos son de tres tipos:

- **Costes humanos** derivados de la existencia de víctimas mortales y de heridos. Estos costes se pueden valorar teniendo en cuenta o bien las indemnizaciones y pensiones que reciben las víctimas o sus familiares, o bien calculando el capital humano perdido (conjunto de las retribuciones que podrían haber percibido las víctimas a lo largo de su vida).
- **Costes materiales** derivados de las destrucciones provocadas por los atentados.
- **Costes de seguridad** relacionados con las actividades judiciales, policiales, penitenciarias y de información destinadas a la prevención y represión del terrorismo.

Estos costes, incluso en conflictos prolongados, suelen ser relativamente pequeños (entre el 1 y el 2 % del PIB).

- **Los costes indirectos.** Cuando el terrorismo se convierte en un fenómeno persistente provoca las respuestas del estado. La respuesta inmediata es incrementar los gastos públicos y privados en prevención. Estos costes varían en su distribución a través de sectores, países o tiempo de duración, pero sin duda afectan al crecimiento económico y hace que la economía crezca por debajo de su nivel potencial.

Estos costes pueden llegar a ser muy importantes (hasta el 25 % del PIB).

1.- ESPAÑA: COSTES ECONÓMICOS OCASIONADOS POR EL TERRORISMO

1. 1.- Coste económicos causados por ETA en el País Vasco

Los estudios sobre el País Vasco señalan que el terrorismo ha afectado severamente a la inversión, de manera que ésta ha crecido muy por debajo de su nivel potencial. Como consecuencia, desde 1975 el PIB se ha situado sistemáticamente por debajo de ese nivel. Se estima que la economía vasca ha sacrificado en torno al 20% de su producto regional hasta el momento 2008.

105

En términos por habitante ello equivale al 10% de la renta per cápita.

Costes económicos causados por ETA (años 1993- 2008)*

*Datos extraídos del Informe de la Cátedra de Economía del Terrorismo de la Universidad Complutense de Madrid. Autor: M. Buesa.

COSTES DIRECTOS (años 1993-2008)*	
Daños personales	17.820.000 €
Pensiones extraordinarias	67.190.000 €
Daños materiales	436.166.000 €
Coste de la seguridad	856.375.000 €
TOTAL COSTE DIRECTO	1.377.552.000 € (229.205 millones ptas.)

COSTES INDIRECTOS (años 1993-2008)*

El terrorismo de ETA ha ocasionado una pérdida muy importante de la inversión en el País Vasco, siendo sus efectos muy graves para la producción. Su economía se ha visto disminuida en un 20% anual del PIB. En total, el valor de la producción perdida a causa de ETA supera los 150.000 millones de euros (25 billones de pesetas).

Los costes DIRECTOS provocados por ETA

En el caso de ETA, disponemos de una estimación bastante precisa de (en miles de euros de 2002):

Daños a las víctimas:

<i>Conceptos</i>	<i>1993-2002</i>		<i>2003-2008</i>	
	<i>Miles de €</i>	<i>%</i>	<i>Miles de €</i>	<i>%</i>
Daños personales*:				
Cubiertos por pólizas de seguro	1.359,9	0,19	264,7	0,04
Indemnizaciones del Mº Interior (Muerte)	1.092,8	0,16		
Indemnizaciones del Mº Interior (Lesiones)	1.460,4	0,21	1.683,2	0,25
Otras ayudas del Mº Interior	102,3	0,01		
Indemnizaciones por responsabilidad civil	4.350,6	0,62	7.506,2	1,10
<i>Total</i>	<i>8.366,0</i>	<i>1,20</i>	<i>9.454,1</i>	<i>1,39</i>
Pensiones extraordinarias de las víctimas:				
Clases pasivas del Estado	25.830,2	3,70	22.949,4	3,37
Seguridad Social	8.595,8	1,23	8.889,7	1,31
En favor de no cotizantes			925,1	0,14
<i>Total</i>	<i>34.426,0</i>	<i>4,94</i>	<i>32.764,2</i>	<i>4,82</i>

Daños materiales:

Daños materiales:				
Cubiertos por pólizas de seguro	12.835,0	1,84	13.747,2	2,02
Resarcimientos del Mº del Interior	2.177,1	0,31	1.169,6	0,17
No cubiertos por pólizas de seguro	9.312,2	1,34	9.270,7	1,36
Central Nuclear de Lemóniz	286.602,9	41,09	101.052,0	14,86
<i>Total</i>	<i>310.927,2</i>	<i>44,58</i>	<i>125.239,5</i>	<i>18,41</i>

Costes de seguridad:

Costes de la seguridad**:				
Policía Nacional	127.578,1	18,29		
Guardia Civil	121.155,9	17,37	303.364,6	44,61
Instituciones penitenciarias	8.351,9	1,20		
Seguridad de Partidos Políticos	3.469,4	0,50		
Escultas privados	19.079,6	2,74	130.575,0	19,20
Gobierno Vasco	64.085,5	9,19	78.716,2	11,57
<i>Total</i>	<i>343.720,4</i>	<i>49,28</i>	<i>512.655,8</i>	<i>75,38</i>
COSTE DIRECTO TOTAL	697.439,7	100,00	680.113,6	100,0

Estos costes han supuesto para el País Vasco cifras equivalentes al 1,2% de su PIB entre 1993 y 2002, y al 0,9% entre 2003 y 2008.

Es también importante destacar que esos costes han experimentado cambios a lo largo del tiempo, especialmente porque se ha reducido la importancia del valor de los daños materiales a favor de un importante aumento del tamaño relativo de los costes de seguridad.

Los costes INDIRECTOS provocados por ETA

Cuando el terrorismo se convierte en un problema persistente a lo largo del tiempo tiene importantes consecuencias macroeconómicas, pues afecta negativamente al crecimiento. Las vías a través de las cuales se produce este efecto indirecto del terrorismo sobre la economía son:

- La rebaja de las expectativas de negocio de las empresas, lo que reduce sus inversiones y, a largo plazo, su producción con respecto al nivel potencial que podría alcanzar.
- La necesidad de desviar recursos hacia las políticas de seguridad y defensa, aumentando el gasto público y haciendo disminuir los recursos disponibles para la inversión.

107

1. 2.- Coste económicos causados en el atentado 11M 2004

Table 3.11 Summary of the immediate economic costs of the terrorist attack on 3/11 at Madrid	
Category	Euros
RESCUE AND INITIAL CARE OF THE VICTIMS	2,176,875
HEALTH COST OF THE CARE OF THE VICTIMS	5,156,878
COMPENSATION TO THE VICTIMS	134,120,325
WAGE LOSS OF THE VICTIMS	2,375,988
DAMAGES IN INFRASTRUCTURE AND HOUSING	5,269,542
IFEMA	180,964
PSYCHOLOGICAL ASSISTANCE TO THE VICTIMS	4,938,740
12 MARCH DEMONSTRATION	57,365,450
TOTAL COST (€)	211,584,762
Source: Instituto de Análisis Industrial y Financiero (IAIF)—Universidad Complutense.	

- Se comprueba que, en este caso, las dos rúbricas más importantes son los daños a las víctimas y las horas de trabajo perdidas por las personas que mostraron su solidaridad.

- El coste total (211,6 millones de euros) fue equivalente al 0,03% del PIB de España.
- En el caso del 11-S, el coste fue igual al 0,79% del PIB de EEUU.

2.- INTEGRISMO YIHADISTA: LA YIHAD ECONÓMICA

2.1.- ESTRATEGIA DE AL QAEDA Y SUS ORGANIZACIONES SATÉLITES

Antecedentes contextuales:

Al Qaeda ya habría atacado en el pasado con éxito barcos occidentales en aguas de Yemen¹, habiendo mostrado igualmente su interés en llevar a cabo este tipo de ataques en aguas del Estrecho de Gibraltar².

108 En mayo del año 2002 se procedió a la detención en Marruecos de tres súbditos saudíes, vinculados con AQ, que pretendían atacar barcos de guerra estadounidenses o británicos.

A pesar de no materializarse, se tuvo conocimiento, en noviembre del 2003, de los intentos de AQ de reclutar voluntarios en España, Argelia y Túnez, para llevar a cabo atentados suicidas entre otros objetivos, contra buques de guerra estadounidenses en tránsito por el Estrecho de Gibraltar.

Igualmente, y en el año 2005, fueron detenidos en Ceuta dos individuos que pretendían atentar contra el ferry que une esta ciudad con Algeciras.

Concretamente de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), se tuvo conocimiento, en abril del 2010, de que, entre los miembros de sus redes de apoyo, contaría con marinos/pescadores de profesión, dos de ellos, al menos, procedentes de la localidad costera de Dellys (Hamouchi Brahim y Nour Rabah @ Lam) y relacionados con el robo de una embarcación de tipo zodiac. Aún desconociéndose la fecha exacta de este robo, este hecho podría ser un primer indicador de la intención de AQMI de cometer atentados en el medio marítimo, uniéndose a esto la desarticulación, en la localidad arge-

1.- Atentado contra el destructor de la marina estadounidense "USS Cole" en octubre del año 2000 y contra el petrolero francés "Limburg" en octubre del 2002.

2.- En el año 2006, la filial de AQ en Egipto emitió un comunicado haciendo mención de que existían en el mundo cinco estrechos marítimos de vital importancia para las economías occidentales, entre los que se considera que estaría el Estrecho de Gibraltar.

lina de Boumerdes, en mayo del 2010, de una célula, entre cuyas potenciales acciones estaría la de atentar contra barcos extranjeros.

Igualmente se tuvo conocimiento, en el año 2012, de la detención, por parte de las autoridades argelinas, de tres miembros de AQMI, miembros de una célula que habría recibido instrucciones por parte de Salah Gasmi³, con el fin de adquirir un barco equipado con un motor potente y con GPS para utilizarlo contra un objetivo europeo⁴.

Al Qaeda en el Subcontinente Indio (AQSI)

• Revista Resurgence N° 1

En fecha 19.10.2014 se difundió en Internet el número UNO de la revista Resurgence, publicado por Al Qaeda para el Subcontinente Indio⁵ a través de la productora As Shabab Media. Uno de los artículos de esta publicación titulada “*Apuntando a Talón de Aquiles de las Economías Occidentales*”, amenaza el comercio mundial de hidrocarburos.

Este artículo contiene una cita a España que representa una amenaza estratégica y lo hace en el siguiente contexto: “*Cinco de los cuellos de botella navales más estratégicos del mundo se encuentran en el mundo musulmán, mientras que el sexto, el Estrecho de Gibraltar, que conecta el Mediterráneo con el Atlántico, se encuentra entre el musulmán Marruecos y España*”.

109

“*El otro cuello de botella estratégico en la región mediterránea es el estrecho de Gibraltar (...). En el lado español del Estrecho, Gran Bretaña mantiene una presencia militar permanente en la forma de la Enclave británico en Gibraltar. Los petroleros desde el Mar Rojo o el Canal de Suez que se destinan a Europa Occidental o Estados Unidos pasan por el estrecho*”.

En nota a pie de página, refieren que “*vale la pena señalar que en junio de 2002, un grupo de muyahidines fueron detenidos en Marruecos por planear ataques contra barcos occidentales en el Estrecho de Gibraltar*”⁶.

En el referido artículo se marcan una serie de objetivos de interés terrorista con el fin último de generar una disrupción sostenida en el sistema de

3.- Responsable del Comité Mediático de AQMI detenido el dieciséis de diciembre del año 2012 en la localidad argelina de Bouira.

4.- En el momento de su detención en la wilaya de Tarf, cerca de la frontera con Túnez, ya tenían en su poder un barco con radio, GPS y medios de navegación, con el fin de usarlo, cargado de explosivos, en una acción suicida contra un barco estadounidense o europeo.

5.- Esta organización reivindicó el intento frustrado, llevado a cabo el 11.11.2014, de secuestro de un barco de la armada paquistaní, con el que pretendía llevar a cabo ataques contra navíos de EE.UU. presentes en el puerto paquistaní de karachi

6.- Se refieren a los planes de AQ de 2002 para atentar con lanchas suicidas contra barcos de la OTAN en el Estrecho de Gibraltar.

abastecimiento de hidrocarburos que “no sólo aumentaría los costes en seguros del transporte internacional, sino que también afectaría al precio del crudo globalmente, haciendo del robo de nuestras fuentes de petróleo una cara aventura para Occidente”.

Se propone una estrategia de múltiples objetivos, que no solo se centre en atacar la presencia americana en el mundo musulmán, sino también las líneas de suministro energético “que abastecen su economía y les ayudan a mantener su fuerza militar”. Los objetivos a atacar, que se citan para conseguir tal fin, son:

- Petroleros y buques de transporte de crudo en itinerario hacia Occidente.
- Petroleros y buques de transporte de crudo amarrados a puerto o estacionados en terminales petrolíferas.
- Trabajadores occidentales que realicen su labor en compañías petrolíferas en países musulmanes.
- Instalaciones petrolíferas, incluidas las terminales y tuberías, que exporten petróleo a países occidentales.
- La marina de guerra de los Estados Unidos.

Al Qaeda en la Península Arábiga (AQPA)

• Revista Inspire. (Noviembre 2010)

En el número de noviembre de 2010 de la revista Inspire de AQPA se habla de la Operación Hemorragia describiéndose los objetivos de la misma.

Referencias a que Occidente, tras el 11-S, se ha centrado en fortalecer las defensas en la aviación comercial, habiendo tenido que gastar billones de dólares, y citando intentos de ataque a la aviación comercial como los de Richard Colvin Reid, Umar Farouk Abdulmutallab y el complot del aeropuerto de Heathrow.

Pero no se han fijado en la aviación dedicada al transporte de mercancías, un negocio de gran importancia, hablando de que FedEx posee una flota de seiscientos aviones y barcos y transporta una media de cuatro millones de paquetes diariamente.

Se cita que el transporte aéreo de mercancías EEUU-Europa es indispensable y que tratar de adoptar las medidas necesarias para evitar la co-

locación de explosivos como los empleados por parte de AQPA generaría grandes costes económicos.

El objetivo no es el de causar víctimas personales, ya que solo viajan en el avión de carga el piloto y el copiloto, sino el de causar el mayor daño económico posible a EEUU, y por esto seleccionaron a FedEx y a UPS.

Se cita a Umar Farouk Abdulmutallab y las pruebas realizadas con posterioridad en relación con diferentes formas de derribar un avión, el tipo de medidas de seguridad adoptadas en los aeropuertos, y citando que sus artefactos pasaron todas.

Por último citan que los nombres de los destinatarios respondían a Reynald Krak (Reinaldo de Chatillon, el lord del Krak de los Caballeros) y el otro Diego Díaz (por Diego Deza, el inquisidor general español tras la caída de Granada).

• Revista Inspire nº 13

Vinculado con esta cuestión de la aviación citada por AQPA estaría la información aparecida en el número 13 de la misma revista.

111

Algunos de sus textos tratan de diversas cuestiones referidas a la estrategia marcada en la publicación de atacar determinados objetivos en Occidente, con preferencia por las aeronaves de pasajeros, con artefactos explosivos caseros, cuyo procedimiento de elaboración aportan en uno de ellos.

“Neurotmesis. Cortando los nervios y aislando la cabeza”⁷ (páginas 60 a 65)

Este artículo comienza con la imagen de un avión y la palabra sobreimpresa que da título al mismo, representando algunas de sus letras símbolos de diversas monedas como el Euro (€), la libra (£) o el dólar (\$).



7.- El nombre de este artículo da título al número de la revista Inspire que se analiza parcialmente.

Se analizan los principales pilares en los que se asienta el poder norteamericano (tecnología militar, fuerza de trabajo, medios de comunicación y economía) y se justifica la necesidad de atacar cada uno de ellos para acabar con su poder.

De todos los pilares, señalan la economía como la diana o principal objetivo de los muyahidines. Cita los atentados de 11 de septiembre de 2001 y las consecuencias de los mismos, que llevaron a Estados Unidos a enviar tropas a Afganistán (“Boots on the ground”) e invadir Iraq, así como las consecuencias económicas derivadas de esta decisión, que han llevado a este país a replantearse su estrategia reconociendo “...*el error de continuar con la guerra con una economía débil...*”. Por este motivo afirma que “...*hemos de ser innovadores y creativos y competir con nuevas formas de atacar la economía estadounidense y ser capaces de seleccionar los objetivos más efectivos...*”.

En cuanto a los **posibles objetivos económicos** se citan dos categorías, directos⁸ e indirectos⁹, valorando la importancia de cada uno de ellos, estableciendo una división de los muyahidines en dos grupos:

- La legión de frentes abiertos: se les atribuye la “...*capacidad para planear operaciones masivas como el 9/11 (11-S)...*”.
- La legión de la Yihad individual: descritos como “...*muyahidines dispersos...*” que “...*llevan a cabo operaciones yihadistas por si mismos...*” y que “...*no están conectados con nadie...*”.
- A continuación, en el mismo artículo, se menciona que “...*el programa es para seleccionar como objetivo diferentes medios de transporte... Estos objetivos incluyen medios públicos y privados; el sistema de transporte de pasajeros y mercancías. Los detalles de los objetivos se aportan en la Sección de Yihad de Fuentes Abiertas...*”, se comenta que en “...*este número empezamos con un método... La atención va a centrarse en convertir en objetivo aeronaves civiles dentro de Estados Unidos, si no es posible, entonces en Reino Unido, y si no en Francia... Este programa es específico para la legión de la Yihad Individual...*”.

Se analizan los resultados que se esperan alcanzar en caso de llevarse a cabo varias acciones de este tipo y entre ellos se citan la hemorragia económica que conllevaría el aumento del presupuesto en implementar nuevas

8.- Torres Gemelas, bancos, mercados de divisas,...

9.- En esta categoría se cita el intento de volar el avión de Northwestern Airlines, que se dirigía a Detroit el veinticinco de diciembre del 2009, por parte del nigeriano Umar Farouq Abdulmutallab, mencionándose que “...el objetivo no era de naturaleza económica, pero las consecuencias económicas eran enormes debido a las medidas de seguridad extras...”.

medidas de seguridad, lo que a su vez haría aflorar la debilidad gubernamental y generaría un clima de miedo entre los ciudadanos que derivaría, en último término, en un incremento de la tensión entre el gobierno y sus ciudadanos.

Por último, se cita una segunda categoría de objetivos, conformado por economistas y capitalistas norteamericanos, indicándose, como en el caso anterior, que los detalles acerca de los mismos se aportan en la sección de Yihad de Fuentes Abiertas de la misma revista.

En otro apartado, denominado “**Tácticas de campo**”, se refleja el procedimiento de actuación para atacar los objetivos:

- Las **compañías aéreas** seleccionadas son empresas de aviación de EEUU (American Airlines, United, Continental Airlines y Delta), Reino Unido (British Airways y Easijet) y Francia (Airfrance y Airfrance KL).
- También se señala una segunda clase de objetivos, dividiéndoles en dos categorías:
 - Personalidades del mundo económico. Se recoge la fotografía de Ben Shalom Bernanke, Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos hasta enero del año 2014.
 - Empresarios multimillonarios. Cita como ejemplo a Bill Gates.

113

2. 2.- ESTRATEGIA DEL DAESH: LA YIHAD ECONÓMICA

El Daesh presume de los graves daños económicos que sus atentados causan a los países: Fuga de capitales, pérdidas en las compañías de seguros, caídas en el sector turístico, aumento del paro, bajadas de salarios, más gastos en seguridad.

Las directrices del líder del Daesh a sus miembros es la de atacar objetivos financieros en Siria y también en países lejanos, incluyendo todos los países que combaten contra el EI, con el propósito de causar una continua crisis económica, que debilite los gobiernos “infieles”, y cause un colapso del país.

Estas amenazas se han materializado en países del Mediterráneo, que tienen el turismo como uno de sus pilares fundamentales de su economía.

El señalamiento de lugares turísticos como escenario terrorista es habitual en publicaciones de Daesh como Rumiyah, que en varios de sus números (1, 2, 4 y 5) alude a los apuñalamientos y atropellos como medio de ataque contra la población civil, así como a los lugares con grandes aglomeraciones como calles peatonales o mercadillos al aire libre como escenario de los ataques (Rumiyah 3).

Daesh ha comprobado el daño que ha causado la comisión de ataques en diferentes países considerados enemigos. Este perjuicio ha sido muy evidente en estados como Túnez o Turquía, en los que el sector turístico ha sido seriamente perjudicado, lo que ha afectado profundamente a su PIB, o incluso Francia que, aunque con menor afectación, ha visto reducido sustancialmente el número de visitantes.

Respecto a Turquía se produce un salto cualitativo en la elección del objetivo por parte de Daesh. Se ha pasado de simpatizantes del PKK, militantes de izquierdas o miembros de las FFSS, a turistas extranjeros. Con ello se pretende causar un daño económico a Turquía directamente en su PIB y a la vez, ataca a países europeos fuera del control de sus FFSS, donde por razón de oportunidad, le es más fácil.

114

La estrategia que viene desarrollando Daesh en Egipto, está consiguiendo reducir el turismo en un quince por ciento¹⁰, según datos del Ministerio de Turismo, y con ello debilitar la estabilidad política, social y económica con el objetivo de crear un clima de confrontación social contra el Gobierno de al-Sisi.

A mediados de octubre 2016 se detectaron las instrucciones dadas por el Daesh para llevar a cabo en España, Dinamarca, Suecia y Malasia, el secuestro de turistas, especialmente ciudadanos americanos e israelíes.

• Comunicados relacionados con la Yihad económica

Septiembre 2014

El 21/09/2014, el portavoz de Daesh Abu Mohammad al Adnani, emitió un comunicado en el que, entre otras cosas, hablaba del **gran coste** que supondrá para los americanos y europeos atacar al Estado Islámico, **ya sea en términos económicos, de bajas en combate o de miedo a atentados** contra sus intereses, tanto en su territorio como fuera de él.

10.- Siguen vigentes las prohibiciones de los Gobiernos ruso y británico de vuelos comerciales en el Sinaí, a raíz del atentado del Airbus de Metrojet.

Julio 2016

Al Wafa difunde un comunicado en el que se insta a los seguidores a atacar en cualquier lugar que se considere objetivo válido “para castigar a los españoles criminales”. Asimismo señala objetivos: “las ciudades están repletas de sus manadas, hay lugares de ocio en todas partes, los mercados están llenos de criminales. Matadlos con trampas, ametralladoras, atropellándolos con coches o camiones, hundiendo los barcos, desviando los trenes y los aviones o echando insecticidas y veneno en las aguas y las comidas...es lícito matar a un español infiel y arrebatarle sus bienes.

Abril 2017

Se publica vía Telegram un manual conteniendo indicaciones para efectuar ataques en líneas férreas. Se pone como ejemplo la vía de alta velocidad -TGV- entre París y Madrid. Además se anima a sus seguidores a que corten parte de las vías que se encuentren fuera de las ciudades.

• Revista Al NABA

En el número XX de la revista semanal AL NABA, publicada el 5 de enero de 2017 instrumento de propaganda de Daesh, hace un llamamiento a sus seguidores a realizar ataques en los países occidentales para golpear a sus economías. Califica de “*importante atacar las economías de los países occidentales para que no puedan financiar (supuestos) ataques terroristas*”.

115

Según explican los terroristas en su artículo, estos ataques obligarán a los gobiernos occidentales a *gastar millones para fortalecer las medidas de seguridad dentro de las fronteras de los propios países.*

Los atentados tendrán entre otras consecuencias la desestabilización de la economía y sembrarán el miedo en sus zonas turísticas y de ocio. Como ejemplo resaltan los efectos de los ataques del 19.12.2016 en Berlín (12 muertos y 48 heridos) y el perpetrado el 12.06.2016 en un club nocturno de Orlando que causó 50 víctimas mortales.

• Revista DABIQ

Dabiq 12

En la primera parte, la atención se centra en los ataques que se llevaron a cabo en París el día 13 de noviembre y en el ataque terrorista que produjo el derribo del avión ruso que realizaba la ruta Sharm el Sheikh (Egipto)- San

Petersburgo (Rusia), el pasado 31 de octubre y que causó la muerte de 224 personas.

Dabiq 14

La revista comenta los atentados cometidos en Bruselas el pasado día 22/03/16 y que Daesh reivindicó horas más tarde.

El daño a su economía, infraestructuras y fuentes de ingresos hará que sus vidas sean más duras de lo que pueden imaginar y no acabará ahí. No acabará hasta que la ley de Alá llegue de este a oeste y los musulmanes caminen sin ser molestados por la escoria infiel.

La referencia a los daños económicos permite deducir que la organización terrorista puede fijar sus objetivos en lugares estratégicos para el desarrollo de la economía del país atacado.

• Revista RUMIYAH

Rumiyah 3

116

Como premisa para cometer un ataque, el texto precisa que es necesario fijar el objetivo que puede ser variado: causar el mayor número de muertos posible, desestabilizar la economía de un país o aterrorizar a los enemigos de Alá. Acorde con el objetivo, debe elegirse el método para llevar a cabo la acción. (Ejemplo el atentado cometido en Niza, el 14 de julio 2016 en el que se usó un camión¹¹).

Rumiyah 4

En fecha 05/12/2016, el nuevo y actual portavoz de Daesh, Abu Hasan Al Muhajir emite un comunicado en el que critica ferozmente a Turquía y a su Presidente por su papel en la guerra de Siria. Hace un llamamiento a que cualquier musulmán debe atacar los intereses del Gobierno turco en cualquier lugar, sean objetivos militares, económicos, o medios de información incluidos todas las embajadas o consulados en cualquier parte del mundo.

Rumiyah 5

La tercera parte, constituye la parte más importante de la revista desde el punto de vista de la amenaza y consiste en un artículo que recomienda

11.- Ataque llevado a cabo contra una multitud reunida con motivo de la celebración del Día Nacional de Francia.

y alienta a cometer ataques mediante la comisión de incendios o cócteles molotov.

Como objetivos ideales para esta clase de dispositivos se establecen casas, edificios de apartamentos, áreas forestales cercanas a zonas residenciales, fábricas, gasolineras, hospitales, bares, locales de ocio, exposiciones de vehículos, colegios, universidades, iglesias y mezquitas chiitas.

Rumiyah 6

La tercera parte, presenta de forma muy visual, a través de una infografía, los efectos negativos que un ataque terrorista provoca en la economía del país afectado.

En primera instancia, señala las pérdidas directas:

- Limpieza de la destrucción causada.
- Destrucción de propiedades.
- Cierre de ciudades y carreteras.
- Destrucción de instalaciones.
- Costes médicos.
- Cierre de negocios.

117

En segundo lugar, reseña las pérdidas a medio plazo:

- Bajada de precios.
- Pérdidas en el sector turístico.
- Pérdidas en el sector de las aseguradoras.
- Aumento de los costes en seguridad.
- Pérdida de capital.

Por último, indica las pérdidas a largo plazo:

- Gastos en salarios de tropas y compensaciones.
- Gastos en equipos, armas y municiones.
- Altas tasas de desempleo.
- Sobrecostes en vigilancia de instalaciones.
- Desestabilización.

3.- IMPACTO DEL TERRORISMO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

3.1.- IMPACTO DEL TERRORISMO INTERNACIONAL EN LA INDUSTRIA Y EL COMERCIO

• Cómo afectan los atentados a la economía y a los mercados en Europa?

(Fuente: artículos publicados por Raúl Jaime Maestre y María Igartua)

Los ataques terroristas tienen consecuencias inmediatas y negativas sobre la economía, que son difíciles de cuantificar, suelen tener una duración a corto plazo, a menos que repitan más atentados.

En primer lugar, los atentados terroristas, como los de Bruselas y como cualquier otro desastre, tiende a reducir la riqueza del país, por su stock de capital humano (los muertos y heridos), y por su capital físico (infraestructuras destruidas o dañadas). Pero, al mismo tiempo, se tiene a aumentar el flujo que se produce de dicho stock.

En segunda lugar, un ataque terrorista como los de Bruselas tiene un efecto general sobre la confianza y la seguridad de los ciudadanos y sobre las expectativas de los consumidores y de los inversores, ya que crea una incertidumbre en la vida diaria y en las decisiones que tienen que tomar.

La reacción inmediata de los ciudadanos es pensar que, en lugar de ser un atentado aislado, puede volverse a repetir o puede ser parte una cadena de atentados. Estas situaciones son las que producen un mayor deterioro en la actividad económica, a mayor miedo mayor paralización de la vida económica.

Los efectos inmediatos negativos en la economía:

- Los inversores financieros, en especial los extranjeros, reducen las exposiciones de sus carteras al riesgo del país donde se han sufrido los atentados.
- Muchos visitantes al país de los atentados y turistas extranjeros cancelan los viajes que tenían contratados, por temor a que pueda ocurrir otro atentado.

- Las familias del país de los atentados reducen el consumo de bienes y servicios relacionados con el ocio y prefieren.

Los efectos a medio y largo plazo derivados de los atentados y, en general, de una mayor vulnerabilidad por los países europeos ante este tipo de actos terroristas, van a ser, una mayor demanda de seguridad por parte de los ciudadanos, para evitar que este tipo de atentados vuelvan a pasar.

El coste económico del terrorismo supera ya al del 11-S: 52.900 millones de dólares. El coste global del terrorismo se encuentra en su nivel más alto de los últimos 15 años, y eso que solo se ha computado hasta el año 2014.

El **Institute for Economics and Peace** ha cifrado el impacto económico de los actos terroristas desde 1997. El coste global del terrorismo se encuentra en su **nivel más alto de los últimos 15 años**, y eso que solo se ha computado hasta el año 2014. En total, la cifra estimada ascendió a los **52.900 millones de dólares**, incluyendo daños directos, pero sin tener en cuenta la inversión en seguridad y políticas de contraterrorismo de los diferentes países. Una cantidad que se sitúa ya por encima de los **51.510 millones de dólares que supusieron los atentados a las Torres Gemelas** de Nueva York el 11.09.2001.

119

“Cuantificar el coste económico total global del terrorismo es complicado”, aseguran en su último informe, ‘Índice de Terrorismo Global de 2015’. “España la inversión extranjera directa aumentó en 6.000 millones de dólares en 2005 tras los atentados del 11-M (Fuente: Vision of Humanity).

Con todo, hay varias apreciaciones que hace la organización que sí deben tenerse en cuenta. Por ejemplo, a pesar de la enorme repercusión mediática que tienen acontecimientos de estas características, lo cierto es que comparadas con otras formas de violencia, las **pérdidas por terrorismo son relativamente pequeñas**.

Así, por ejemplo, el coste asociado a crímenes y homicidios es 32 veces mayor, y en 2014 alcanzaron la cifra de 1,7 billones de dólares -frente a los 52.900 millones-.

Otra cuestión es el gasto que supone la **inversión en seguridad** destinada a evitar ataques terroristas y que, por ejemplo, el año 2016 supuso un desembolso de 115 dólares per cápita en Estados Unidos, mientras que las pérdidas por atentados apenas alcanzaron los 61 centavos per cápita. Así, aunque es muy difícil de cuantificar, se estima que el dinero invertido por la primera potencia del mundo en sus agencias de seguridad desde 2001 fue

1,1 billones de dólares, de los cuales el 44% se dedicó en exclusiva a programas de contraterrorismo.

En cuanto al impacto que tiene el **terrorismo en el producto interior bruto** de un país, es muy variable de unos a otros y depende, en gran medida, de la propia situación del territorio en concreto.. Por ello, los resultados del estudio realizado por el Institute of Economics and Peace son diferentes y, en ocasiones, contradictorios.

La diversa naturaleza de los actos terroristas, la fortaleza de una economía y el grado de seguridad son factores que pueden determinar el impacto de un atentado en el crecimiento de un país. Así, los atentados del 11-S resultaron tener poco efecto en la inversión directa exterior a pesar de que en aquel entonces saltaron todas las alarmas en el mercado. Pero la mejor prueba de ello es el caso de España: tras las bombas en los trenes de Madrid que costaron la vida a 191 personas el 11 de marzo de 2004 en el mayor ataque sufrido en Europa, la inversión extranjera directa aumentó en 6.000 millones de dólares en 2005.

Francia

Fuente: artículos de Raquel Villacéja y Daniel Viaña (17.11.2016)

120

El 13.11.2015 los terroristas atacaron en París algunas de las zonas más frecuentadas por los jóvenes en la capital: Una sala de conciertos, un estadio de fútbol, restaurantes y bares.

Fue también un ataque al comercio y al ocio, motores de la actividad económica en una de las capitales más turísticas del mundo.

El año anterior tras los atentados de enero 2015 contra el semanario Charlie Hebdo, el ministro de Economía citaba una caída de entre el 10% y un 18% en la cifra de negocio de las principales superficies parisinas. Las reservas en el sector hotelero cayó un 10%.

El primer ministro, Manuel Valls, señaló que el país incumplirá por el aumento del gasto en seguridad tras los atentados del 13-N y ha añadido que Bruselas “debe comprenderlo”.

El Impacto en las aerolíneas podría provocar caídas de hasta el 10%”, apunta Citi en un informe y en el que analiza las consecuencias de los atentados de París.

Bélgica

Fuente: Agencia EFE (03.12.2016)

Los atentados terroristas de Bruselas 22.03.2016 (metro y aeropuerto) le costaron a la economía belga 2.400 millones de euros , un 0,57% de su PIB, e hicieron que se creasen hasta 9.500 puestos de trabajo menos de lo previsto, según un informe publicado hoy por la Federación de Empresas de Bélgica.

La Federación de Empresas de Bélgica, que representa a más de 5.000 compañías del país, presentó hoy su análisis sobre el impacto económico de los atentados entre noviembre de 2015 y el mismo mes de 2016 siendo los sectores más afectados: el de turismo y hostelería, comercio, eventos y transporte aéreo.

Por sectores, el más afectado fue el de la hostelería y restauración, con una caída del 20 % en las pernoctaciones tanto por turismo como por negocios lo que provocó una pérdida de valor añadido de 800 millones de euros (0,21 % del PIB).

Le sigue el comercio, con una caída de 450 millones de euros (0,12 % del PIB).

121

Las compañías dedicadas a la organización de eventos, que tuvieron que anular congresos, conciertos u otras representaciones sufrieron una pérdida del 10 % de sus visitantes y de 300 millones en valor añadido.

El transporte aéreo también sufrió, especialmente después del atentado en el aeropuerto internacional de Bruselas-Zaventem, aunque en menor medida, con pérdidas de 25 millones de euros.

Reino Unido

Fuente: Agencia EFE. Amparo Polo (6.6.2017)

Los principales responsables de las empresas turísticas británicas celebraron una reunión de emergencia ante el miedo a que se desplome la industria, que mueve 130.000 millones de libras al año. Según el diario City AM, el llamado Tourism Industry Emergency Response (Tier) acordó ayer hacer una primera valoración del impacto que pueden tener los atentados en las reservas. Este mismo comité se reunió también tras los atentados del 7 de julio de 2007 y tras el ataque al puente de Westminster, el pasado mes de marzo.

La industria teme que el clima de inseguridad creado en el país se traslade a los turistas y que, en el último momento decidan empezar a cancelar viajes.

3.2.- IMPACTO DEL TERRORISMO INTERNACIONAL EN EL TURISMO.

Fuente: IEES. 76/2016 (Pablo Moral Martín)

Según datos de la Organización Mundial del Turismo la actividad turística genera uno de cada once puestos de trabajo en el mundo y supone un 9% del PIB mundial. Para determinados países es el auténtico sostén de su economía dada la ingente cantidad de ingresos y puestos de trabajo que proporciona, siendo considerado además como un acicate para el desarrollo socioeconómico en los países emergentes.

Es fácil deducir a tenor de estos datos que, atendiendo al enorme peso que el turismo puede adquirir en las economías nacionales, las amenazas y los riesgos relativos a este sector adquieren una mayor dimensión dado que constituyen indisolublemente amenazas y riesgos para la estabilidad socioeconómica, no solo a nivel estatal sino también en el ámbito regional.

122 La amenaza terrorista se ha convertido en un factor a tener muy en cuenta por la industria turística en todo el mundo. En Europa, tras los atentados de los últimos años, se ha podido constatar la influencia que el terrorismo puede llegar a ejercer en el comportamiento de los turistas. No en vano, el 5% de los turistas residentes en la Unión Europea afirmó haber cambiado sus planes de vacaciones debido a los ataques terroristas en 2015. Por países, no obstante, el impacto fue igual o superior en 14 casos, con Luxemburgo (10%) a la cabeza.

En cuanto a los destinos golpeados por el terrorismo más recientemente, Francia y Bélgica han sido dos de los países más perjudicados.

Tras un ataque de esas características, no es de extrañar que surjan dudas a la hora de viajar incluso entre los profesionales del sector. En todo caso, los posibles efectos **a más largo plazo son más preocupantes.**

• Cómo afecta el terrorismo internacional a la industria del turismo

Un atentado terrorista en cualquier zona con una importante congregación de turismo internacional podría a buen seguro *involucrar a víctimas de diferentes nacionalidades*, lo que provocaría el espanto y la conmoción en distintos países además de una rápida e intensa propagación del suceso gracias a la cobertura mediática del mismo por parte de los estados afectados.

Y es que el auge del turismo internacional suele interpretarse como un símbolo del capitalismo y la liberalización económica acentuada en las últi-

mas décadas. Es por ello que un atentado al turismo internacional, especialmente aquellos que involucran a víctimas occidentales, puede ser correctamente interpretado como una muestra de rechazo a occidente, a sus valores y a su modelo socioeconómico.

Entre las consecuencias que puede acarrear un atentado terrorista en el turismo internacional podríamos destacar las siguientes:

- Un incremento de los controles de seguridad, especialmente en aeropuertos.
- Eventos de importancia y difusión mundial podrían verse afectados por el terrorismo con mayor o menor incidencia (Ej. Campeonato del Mundo).
- Las cumbres, congresos, foros o cualquier otro evento nacional y/o internacional podrían ser suspendidos, aplazados o celebrados en otro destino.
- Los proyectos de inversión privada en el sector turístico, pueden quedar suspendidos o cancelados.
- Los gobiernos pueden aconsejar incitar a sus nacionales a no viajar a un determinado destino.
- Las compañías de transporte aéreo o marítimo y las agencias de viajes pueden dejar de programar desplazamientos a un país o región por considerar que hay falta de seguridad ante el temor que un atentado terrorista pueda dañar su imagen comercial.
- La violencia en un país o región podría afectar al turismo de otros países o regiones no involucradas directamente en el atentado o conflicto.

123

Estos puntos pueden ser traducidos, a nivel económico, a una reducción drástica de los ingresos generados por el turismo, a una caída de la Inversión Extranjera Directa y a una ralentización del dinamismo económico interno del país afectado, dada la posible pérdida de puestos de trabajo y actividades relacionadas con el turismo.

• La amenaza del terrorismo sobre el turismo en el Mediterráneo. Balance y perspectivas

Los cientos de millones de turistas que llegan cada año a los países bañados por el Mediterráneo convierten al sector turístico en un pilar funda-

mental de las economías de la región y en una pieza clave de su desarrollo socioeconómico.

Egipto

Egipto es, junto con Turquía, el país que más ha sufrido el terrorismo sobre el turismo en las tres últimas décadas, y por desgracia podríamos analizar más de una decena de atentados de diversa índole en este país. Quizá el más recordado sea el cometido en el templo de Hatshepsut, en Luxor, en noviembre de 1997 por la organización Gama'a al Islamiya que asesinó a sesenta y dos personas de las cuales cincuenta y ocho eran turistas internacionales. El atentado supuso un durísimo golpe a la economía egipcia que tenía en la industria turística (centros de interés turísticos y amenaza contra turistas extranjeros) su tercera fuente de ingresos.

El turismo se redujo en más de 400.000 personas el siguiente año, lo que produjo una caída de más del 25% en los ingresos del sector. Las expectativas de crecimiento del PIB para 1997 no se cumplieron, y en el año siguiente este se contrajo un 1.5%.

124

Dos años después los niveles de turismo habían retomado su senda positiva anterior al atentado, entre otras cosas por la mayor inversión en seguridad turística del gobierno.

Sin embargo, el país volvió a ser golpeado en numerosas ocasiones más, destacando una serie de atentados suicidas en el complejo turístico de Sharm el Sheij, al sur de la península del Sinaí, en el que una filial de Al-Qaeda asesinó a noventa personas -la mayoría de ellas egipcias- en el año 2005.

A pesar de la lógica desbandada generalizada de turistas en la zona tras el ataque, la incidencia de este en el turismo y la economía nacional ni fue tan grave ni tan duradera como en Luxor, si bien es cierto que no ha sucedido lo mismo diez años más tarde, cuando este mismo resort turístico fue golpeado con el presunto ataque -todavía sin esclarecer- a un avión comercial ruso que salió del propio aeropuerto de Sharm el Sheij destino San Petersburgo. Doscientas veinticuatro personas, la mayoría de ellas turistas rusos, fallecieron en el acto.

Las aerolíneas rusas y británicas -de estos países proceden la gran mayoría de los turistas en la zona- suspendieron sus vuelos a Sharm el Sheij y el 80% de las reservas hoteleras fueron canceladas casi de inmediato, quedando la ciudad prácticamente desértica en las semanas posteriores.

Túnez

Túnez tampoco escapó del terrorismo islamista. En este contexto, los atentados al turismo en Túnez, que representa indirectamente un 15% del PIB y 473.000 empleos en el país, no solo son agresiones contra su economía, sino que también suponen un ataque a su incipiente consolidación democrática.

El año 2015 fue especialmente duro para Túnez. El terrorismo golpeó al país con virulencia en hasta tres ocasiones distintas, todas ellas reivindicadas por el autodenominado Estado Islámico. En la primera de ellas, en marzo, varios islamistas armados irrumpieron en el Museo del Bardo acabando con la vida de más de una veintena de personas, la mayoría de ellas turistas europeos. Dos meses más tarde, un joven armado comenzó a abrir fuego en una playa cercana a la ciudad de Susa, en las inmediaciones de un hotel propiedad de una cadena española. Treinta y ocho fueron los fallecidos, treinta de ellos de origen británico. El tercer atentado tuvo lugar en una arteria principal de la capital, la ciudad de Túnez, y en este caso el objetivo no fue el turismo sino un autobús que transportaba a miembros de la guardia de seguridad nacional tunecina.

Tras los atentados de 2015 en el museo del Bardo y del resort playero en Susa, se produjo un hundimiento de la actividad turística que representa el 8% directo del PIB. Según datos de la Oficina de Turismo, Túnez perdió más del 30% de los ingresos derivados del turismo, cifra que descendió al 54% en los primeros meses de 2016.

Europa es el principal mercado turístico de Túnez. Tras los atentados de 2015, principalmente los del Museo de El Bardo y el balneario de Susa, en el murieron varios extranjeros, algunos gobiernos europeos lo desaconsejaron como destino de vacaciones por la inseguridad de la zona, y los turoperadores redujeron drásticamente su actividad.

Los yihadistas consiguieron su objetivo de empobrecer más al país. De enero a junio 2015, el número de turistas extranjeros ha descendido en un 21,9% respecto al año pasado. Y un 28,3% con relación a 2010, antes de que se iniciara la revolución. Los europeos, que son el principal mercado de Túnez, han bajado su presencia en un 45% en los últimos cuatro años, según las cifras que facilitó este martes el ministerio de Turismo. Para este año la suerte está echada.

La pernoctación en hoteles se ha reducido casi un 50%, decenas de ellos han tenido que cerrar por todo el país y los cruceros, que solían aportar

cientos de miles de llegadas al año, siguen sin volver a las costas tunecinas desde lo acontecido en el Museo del Bardo.

El PIB cayó un 0.7% en la segunda mitad de 2015 y el desempleo va en aumento desde entonces, lo que ha hecho reaccionar al gobierno tunecino con notorias políticas de promoción turística en aras de revitalizar el turismo y presentar al país como un destino seguro, algo que se antoja vital para lograr un crecimiento sostenido en su economía, y por ende, para el afianzamiento irrevocable de su joven democracia.

Marruecos

Marruecos es el país africano que más turistas internacionales recibe. En 2014, la cifra de ciudadanos extranjeros que visitaron el país sobrepasó por segundo año consecutivo los diez millones, más del doble que a comienzos de la década de los 2000. Un 12% del PIB depende del sector turístico, que además aporta más de medio millón de empleos.

126 En abril de 2011, una bomba estalló en una cafetería turística en Marrakech, matando a diecisiete turistas, diez de ellos franceses. Este terrible suceso, que nunca fue reivindicado por el principal sospechoso, Al Qaeda en el Magreb Islámico, no ayudó de ningún modo al progreso del turismo, que aunque se vería relanzado de nuevo a partir de 2012 volvería a estancarse en la segunda mitad de 2014, iniciando en 2015 una progresiva caída que todavía no se ha frenado.

Cada vez menos turistas europeos viajan a Marruecos, lo que es especialmente llamativo en el caso de los franceses, cuyas visitas han caído más de un 10% en el año pasado, y en menor medida, de los españoles e italianos.

El turismo marroquí también puede estar sufriendo las consecuencias indirectas de lo acontecido en otros países de su entorno regional, que ha hecho que la percepción de seguridad se haya deteriorado en los países del sur y este del Mediterráneo indistintamente.

Turquía

En estos dos últimos años los atentados se han sucedido por muy diversas zonas del país, siendo su capital el objetivo más damnificado. Fue en esta, Ankara, donde en octubre de 2015 se llevó a cabo el atentado más sangriento en el que perecieron alrededor de un centenar de personas en los alrededores de la principal estación de ferrocarril.

Desde entonces se han producido hasta dos atentados más bajo la autoría de los Halcones de la Libertad del Kurdistán (TAK), que asesinaron mediante coches bomba y suicidas a treinta personas en febrero y a treinta y siete en marzo de 2016 en pleno centro turístico de la capital.

En lo que concierne al principal destino turístico del país, Estambul, en este año 2017 se han producido cuatro atentados hasta la fecha. En el primero de ellos, ocurrido el 1 enero, un suicida perteneciente al Daesh se inmoló en la plaza de Sultanahmet, una de las zonas más turísticas de la ciudad, matando a diez personas. En el segundo, cometido en marzo por un terrorista suicida de Daesh en una arteria comercial de la ciudad, la calle Istiklal, se contabilizaron cinco víctimas mortales y alrededor de cuarenta heridos –doce de ellos turistas internacionales–. El tercer atentado tuvo lugar en junio, sucedió también en el centro histórico y se contabilizaron once muertos como consecuencia de la explosión de un coche bomba.

El cuarto atentado perpetrado el 28.06.2016 en el aeropuerto de Ataturk de Estambul, tuvo unos efectos inmediatos catastrófico, ya que obligó a cancelar todos los vuelos en los dos días siguientes e hizo bajar el número de reservas junto antes del puente del Eid El Fitr (una de las fiestas más importantes para la población musulmana ya que inspira paquetes turísticos similares a la fiesta de la Navidad o la Semana Santa). Después de los últimos atentados Turquía ha bajado al sexto destino preferido en el mundo.

127

Para las autoridades turcas el objetivo de los ataques era dañar un sector clave para la economía del país que supone el 12% indirecto del PIB y más de dos millones de puestos de trabajo.

El número de visitantes extranjeros y los ingresos derivados del turismo han retrocedido a niveles de hace 10 años en Turquía, según datos del Instituto Turco de Estadística (TUIK). Los ataques terroristas y el intento fallido de golpe militar del pasado 15 de julio tuvieron un fuerte impacto en la actividad turística del país.

En 2016 los ingresos cayeron un 30% comparado con el año anterior y provocaron pérdidas de 8.300 millones de euros respecto al año 2015.

El número de turistas extranjeros que visitan este país bajó de unos 36 a 26 millones de personas, una cifra similar al año 2008.

La cifra de turistas europeos que se desplazó a Turquía se redujo un 41% respecto a 2015, incluso llegó al 50% en el caso de los viajeros alemanes, el mercado que más visitantes aporta a dicho país.

Líbano

El Daesh tenía entre sus objetivos atentar contra zonas turísticas frecuentadas por occidentales. Esto suponía un tremendo zarpazo a un país que intenta recuperarse de los efectos de la guerra en Siria.

Según datos del gobierno libanés el turismo constituye uno de los pilares fundamentales de la economía del Líbano, volcada hacia el exterior.

En 2015 el turismo aportó directamente un 8.1% al PIB y generó un 7.9% del empleo. El número de turistas que visitaron el Líbano durante el año 2015 aumentó un 12% con respecto al 2014, alcanzando la cifra de 1,517 millones, y manteniendo la recuperación que comenzó en 2014 tras tres años consecutivos de caídas en el número de visitantes.

Indirectamente sin embargo, se calcula, según datos del World Tourism and Travel council, que el turismo contribuyó en un 21,1% al PIB, empleó al 21,3% de la fuerza laboral, y representó la mitad de la exportación total de bienes y servicios del Líbano (51.9%).

128 Respecto a las previsiones que hicieron para el 2016, estas eran bastantes negativas, debido a las recomendaciones realizadas en la primavera del 2016 por las autoridades de varios países del Golfo como por ejemplo Arabia Saudí, Kuwait y Qatar y Emiratos Árabes.

4.- ESPAÑA

España recibió 75,3 millones de turistas en 2016. Se trata de un incremento del 9,9 %. Según las estimaciones del gasto realizado, que el INE confirmará el mes que viene, España ingresará unos 77.000 millones, un 8 % más respecto a 2015. Para Nadal este dato es “fruto del impulso del sector turístico”.

Las comunidad autónoma con más turistas en 2016 es Cataluña con 17 millones de visitantes, un 3,8% más. Por detrás, le siguen Baleares con 12,9 millones de turistas (+12%) y Canarias con 12 millones de visitantes (+12,7%).

Durante 2016, los principales mercados emisores de los turistas llegados a España fueron Reino Unido, Francia y Alemania. Reino Unido, con 16,9 millones de turistas, un 12,3% más, se mantuvo como principal emisor de visitantes.

• Terrorismo en el Mediterráneo: Incidencia en España

Como contrapartida a los casos anteriores, el turismo internacional en España va de récord en récord. La inestabilidad en el Mediterráneo parece haber beneficiado a España en lo que a llegada de turistas internacionales se refiere, atendiendo a las cifras históricas que se registraron en 2015. Más de sesenta y ocho millones de turistas visitaron España el año pasado, una cifra que supuso un incremento del 4'9% respecto a 2014.

El número de visitantes europeos también se incrementó merced a una subida del 4'5% de los turistas provenientes de Reino Unido y de un 8'9% en el caso de aquellos de origen francés, que son justo las nacionalidades que más han descendido en la orilla sur del Mediterráneo.

En total, el sector turístico representó –directa o indirectamente– en 2015 un 15'2% del PIB y un ingreso de 161.000 millones de euros al país, datos que no hacen sino reafirmar que España ha logrado consolidarse como una potencia turística a nivel mundial, a lo que ha influido decisivamente la imagen de país seguro con una larga tradición acogedora que España exporta al mundo.

Por países de origen (acumulado enero/noviembre 2016)

Países	Visitantes	var. %
REINO UNIDO	16.961.140	12,3
FRANCIA	10.767.308	7,1
ALEMANIA	10.734.120	6,1
ITALIA	3.733.716	5,6
PAÍSES BAJOS	3.232.656	9,4
BÉLGICA	2.207.605	2,7
ESTADOS UNIDOS	1.884.299	6,2
PORTUGAL	1.872.672	15,8
IRLANDA	1.742.615	22,7
RUSIA	962.644	1,8

Resultados del conjunto del año 2016 (Instituto Nacional de Estadística)

Durante el año 2016 visitaron España un total de 75,6 millones de turistas, lo que supuso un incremento del 10,3% respecto al año anterior.

Los principales países de residencia de los turistas fueron Reino Unido, Francia y Alemania. La llegada de turistas residentes en Reino Unido aumentó un 12,4%, la de turistas residentes en Francia un 7,1% y la de residentes en Alemania un 6,4%.

Reino Unido es el principal país de residencia, con 879.152 turistas, lo que representa el 22,1% del total y un incremento del 16,0% respecto a diciembre del año pasado.

Francia y Alemania son los siguientes países de residencia con más turistas que visitan España en diciembre. Francia aporta 603.901 (un 6,5% más en tasa anual) y Alemania 454.403 (un 13,3% más).

Entre el resto de países de residencia cabe destacar los crecimientos anuales de los turistas procedentes de Resto de América (32,0%), Irlanda (31,0%) y Estados Unidos (26,6%).

INVESTIGACIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA CONTRA LA FINANCIACIÓN DEL TERRORISMO

EUGENIO JIMÉNEZ GARCÍA
Inspector jefe de la Policía Nacional. CGI

La Comisaría General de Información (CGI) lleva a cabo actividades encaminadas a la prevención y lucha contra la financiación del terrorismo mediante la realización de análisis e investigaciones dirigidas a la detección, identificación y neutralización de las amenazas producidas por dicho fenómeno delictivo, prestando especial atención a las organizaciones terroristas que actúen o dispongan de infraestructura a su servicio en España y/o el resto de la Unión Europea.

131

Para ello la CGI dispone de un doble modelo funcional, como Unidad policial y Servicio de Inteligencia Civil, cumpliendo a la perfección en ciclo de inteligencia, en garantía de la Seguridad Pública nacional, desarrollando actividades de análisis e investigación en fase prejudicial de las averiguaciones, y como Unidad integrante de la Policía Judicial, prestando auxilio a Jueces y Tribunales de Justicia y al Ministerio Fiscal, en la materia concreta de Financiación del Terrorismo, tanto en la fase de Instrucción como de Enjuiciamiento de los hechos.

Igualmente, dispone de las capacidades y de los recursos pertinentes, destacando la cualificación de los funcionarios integrantes del área específica correspondiente dedicada al análisis e investigación económico-financiera y patrimonial de las organizaciones terroristas, la utilización de las herramientas de coordinación y análisis de la información específicas necesarias, la coordinación e intercambio de información con Organismos oficiales e Instituciones públicas (principalmente, con la Fiscalía de la Audiencia Nacional, el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capi-

tales e Infracciones Monetarias -Sepblac- y, a través del Grupo Operativo de Inteligencia Financiera -GOIF-, presidido por la Subdirección General de Inspección y Control de Movimientos de Capital, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, con la propia CPBCIM) y con las Instituciones privadas (Instituciones financieras y otros profesionales y actividades no financieras), todos ellos directamente involucrados en la prevención y/o represión de la financiación del terrorismo.

El análisis económico-financiero y la averiguación patrimonial son actividades imprescindibles en toda investigación contra el terrorismo y su financiación, coadyuvando al esclarecimiento de los hechos, a la identificación de sus autores, a la profundización en las relaciones existentes entre personas y entidades, a la determinación de los procedimientos, del origen, circuito seguido y destino de los fondos utilizados, y, finalmente, a la congelación y bloqueo y prohibición de disponer y enajenar (instrucción judicial), embargo (enjuiciamiento) y definitivo decomiso (ejecución de la sentencia) de los activos (bienes muebles e inmuebles) pertenecientes a los terroristas.

132 Asimismo, la cooperación internacional, basada en un eficiente y recíproco intercambio de información y una adecuada asistencia técnica y jurídica, es esencial para la prevención y lucha contra la financiación del terrorismo, propiciando dicha vía, en un elevado número de ocasiones, la base probatoria principal en las investigaciones económico-financieras y patrimoniales contra el terrorismo.

La amenaza terrorista constituye un desafío que afecta a la sociedad en su conjunto. Es precisamente por ello que todos debemos sentir con relación al mismo una responsabilidad compartida, contribuyendo cada cual desde su ámbito de actuación a los esfuerzos encaminados tanto a la prevención como a la lucha contra el terrorismo y su financiación. En este sentido, no sólo han de verse implicados Organismos oficiales e Instituciones públicas, en sus consabidas tareas supervisoras y de inspección y control, sino también el sector privado y, por supuesto, la propia sociedad civil.

Al respecto, se puede plantear una reflexión, o, incluso, una pequeña discusión posterior, sobre la importancia que, en el marco de las investigaciones prejudiciales, también llamadas de inteligencia, y en relación con las averiguaciones económico-financieras y patrimoniales de carácter policial, tienen las relaciones horizontales sostenidas con el Sector Público y con el Sector Privado en la obtención de datos personales por ellos disponibles, con una especial referencia a aquellos de naturaleza económica más directamente ligados a toda indagación por financiación terrorista.

De hecho, una vez constatada la enorme relevancia que en cualquier estrategia de seguridad nacional tiene el equilibrio entre la libertad y la seguridad, entendidas ambas como valores o bienes de interés público incuestionable y prioritario, no debería ser equivocado plantear al ciudadano, como manifestación más destacada de la sociedad civil, una mayor o más activa contribución para garantizar dicha seguridad nacional, incluyendo especialmente, para los supuestos más graves por delitos de terrorismo, una “razonable” cesión en sus derechos y libertades individuales.

Todo lo cual habría que poner en relación, quizá, con la posibilidad de “revisar” las políticas actuales sobre protección de datos de carácter personal (y la consiguiente modificación de la normativa vigente sobre la materia), de modo que Cuerpos Policiales y/o Servicios de Inteligencia pudieran hallarse habilitados, en el marco de sus investigaciones por terrorismo, para acceder a las distintas informaciones consideradas “reservadas” de otro modo no disponibles a estos (al menos, de oficio o por propia autoridad).

A modo de ejemplo, si las Autoridades Tributarias nacionales disponen de toda la información mercantil, laboral, fiscal y tributaria, y financiera y contable, de los ciudadanos, siendo la misma utilizada para los fines que les son propios, se hace difícilmente comprensible, desde una perspectiva policial, por qué ese mismo tipo de información, en supuestos de investigaciones por delitos muy graves como pueda ser el terrorismo, no es accesible a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o a los Servicios de Inteligencia. Máxime, toda vez que dicho tipo de información, “reservada” por su carácter personal, recibiría un idéntico tratamiento por las Unidades policiales investigadoras, que la catalogarían de confidencial e, incluso, de secreta, en todos los casos interesados.

133

Es esta cuestión de aceptación o no por parte del ciudadano al acceso policial, de oficio o por propia autoridad, a la información personal considerada confidencial, en los supuestos de delitos graves por terrorismo, lo que sería el objeto de la reflexión solicitada.

La presente exposición tiene como objetivos principales: dar a conocer las medidas de prevención y lucha contra el terrorismo y su financiación adoptadas por la Comunidad de Naciones; explicar las principales características de la financiación del terrorismo; mostrar el modelo policial de análisis e investigación de la CGI sobre la materia, con una especial referencia a los procedimientos utilizados; exponer las tipologías y tendencias conocidas sobre financiación del terrorismo; y, finalmente, considerar la financiación del terrorismo desde la perspectiva del análisis de riesgo y la evaluación de la amenaza.

La Comunidad de Naciones, inicialmente a través de Naciones Unidas, reconoce la enorme gravedad y el gran riesgo que, sobre todo, el terrorismo internacional de base yihadista supone para la paz y seguridad internacionales. La globalización del mundo moderno, reflejada en el crecimiento de las comunicaciones y en el auge de las nuevas tecnologías, en la eficiencia de las transacciones financieras y de las relaciones de comercio y, finalmente, en la dinámica de las migraciones de población, ha obligado a la adopción de normas y obligaciones internacionales dirigidas a detectar y reducir los riesgos derivados de dicha amenaza considerada extraordinariamente grave. Una de las vías principales para ello es la adopción de medidas, incluidas las legislativas, para la prevención y lucha contra la financiación de este tipo de terrorismo.

Tal es la gravedad de los hechos que se enfrentan que, invocando el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, inicialmente orientado a evitar todo conflicto, hostilidad o enfrentamiento bélico entre Estados, se insta a todos los países miembros a la adopción de las medidas que se consideren precisas (cuya mención expresa aparece en las distintas resoluciones al respecto de la Asamblea General y Consejo de Seguridad) para la prevención de los actos terroristas y para la persecución de las personas, grupos, empresas y entidades relacionadas con el terrorismo y su financiación.

134

En efecto, dicho apartado de la Carta de las Naciones Unidas se refiere a las amenazas y quebrantamientos a la paz o actos de agresión entre Estados y de las medidas que el Consejo de Seguridad podrá adoptar según las circunstancias concurrentes en cada caso. Así, podrá efectuar recomendaciones o adoptar medidas tanto provisionales como permanentes, que podrán o no suponer el uso de la fuerza. En el primero de los supuestos, aquellas podrán comprender desde la prohibición de las relaciones comerciales hasta la retirada de las relaciones diplomáticas, mientras que, en el segundo de los casos, tales medidas podrán contemplar desde la realización de demostraciones de bloqueo a la realización de actuaciones de carácter más operativo, con la intervención de fuerzas armadas (navales, aéreas o terrestres).

Dentro de este contexto es en el que tienen lugar las medidas cuya aplicación y máximo cumplimiento Naciones Unidas solicita al conjunto de países que la integran y que se reflejan, entre otros actos jurídicos, en las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad con relación a las amenazas a la paz y a la seguridad causadas por actos terroristas. Destacan, sin duda, entre las mismas las relativas a medidas concretas a adoptar, con una especial referencia a las sanciones a imponer de carácter económico-financiero y patrimonial, llevadas a cabo con relación a las organizaciones terroristas Al Qaeda y Daesh, así como a sus “asociados”, directamente vinculadas a las conocidas como “Listas de Naciones Unidas”. Al respecto, y en la medida

que lo permita el tiempo de que disponemos, trataremos también en los próximos minutos.

En 1999, la Asamblea General de las Naciones Unidas establece las bases para la creación de una normativa específica encaminada a la prevención y la persecución de la financiación del terrorismo, se trata del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, al que, por su enorme relevancia con relación a la misma materia, complementa la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. Dicho convenio establece una serie de hitos fundamentales que, progresivamente, van siendo asumidos por parte de los distintos Estados miembros, convirtiéndose en reflejo obligatorio de sus respectivas normativas internas. Entre ellos destaca la definición de financiación del terrorismo, el requerimiento de su tipificación como delito, la de la imposición de una sanción penal adecuada a su gravedad y, por último, la de su persecución mediante la adopción de las medidas necesarias para su investigación, esclarecimiento de los hechos y procesamiento de sus autores, extradición y adopción de medidas para la identificación, detección, aseguramiento e incautación de todos los fondos relacionados con el delito así como el producto derivado del mismo a efectos de su correspondiente decomiso.

En España, anteriormente a las recientes reformas del Código Penal de 2010 y 2015, la persecución penal de la financiación del terrorismo se llevaba a cabo a través de su “tipificación” mediante el delito de colaboración con banda armada, organización o grupo terrorista, del art. 576 del Código Penal de 1995, concebida mediante su forma comisiva de “cooperación, ayuda o mediación económica”. Actualmente, y tras las referidas reformas (la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica, 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, da lugar a la tipificación propiamente dicha de la financiación del terrorismo, y la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de delitos de terrorismo, perfecciona su formulación penal inicial), el ordenamiento jurídico español dispone ya de una más adecuada definición de financiación del terrorismo, de su tipificación como delito y de un conjunto de penas a imponer (que van desde la de prisión a la de multa), reguladas en función del grado de responsabilidad y participación en la acción penal, incluida la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Todo ello de manera acorde con lo contenido en el Convenio de Naciones Unidas y en el resto del acervo jurídico comunitario en materia de terrorismo y su financiación.

La decisión por parte de la Asamblea General de creación del Convenio para la represión de la financiación del terrorismo ha de ponerse directa-

mente en el contexto de los actos por terrorismo causados en la década de los noventa por la organización terrorista Al Qaeda y en la necesidad de complementar el resto de convenios ya existentes contra dicho fenómeno delictivo en sus principales manifestaciones conocidas a partir de la persecución de su infraestructura financiera y de apoyo económico. Buen reflejo de ello son la Resolución 1267 (1999) y Resolución 1333 (2000), del Consejo de Seguridad, ambas directamente relacionadas con la adopción de medidas concretas encaminadas a la persecución, entre otras, de la financiación del régimen talibán y del propio Osama Bin Laden, líder de Al Qaeda. Las mismas dieron lugar a la publicación de la primera lista actualizable de terroristas (personas físicas y jurídicas) sometidos a sanción por parte de Naciones Unidas y a la constitución de un primer Comité específico para el seguimiento de su aplicación por parte de los diferentes Estados miembros.

136

Sin embargo, no será hasta septiembre de 2001, tras los atentados terroristas causados en Estados Unidos, cuando el Consejo de Seguridad proporcione a la Comunidad Internacional la definitiva herramienta para luchar contra el terrorismo, incluida su financiación. La *Resolución 1373 (2001)* del Consejo de Seguridad, además de complementar, como antes se dijo, al Convenio aprobado por la Asamblea General sobre la materia, instando a su aplicación, exhorta a todos los Estados miembros al cumplimiento de estrictas medidas para la prevención y represión de la financiación del terrorismo, destacando entre las mismas la obligación de congelar los fondos y cualquier tipo de activo así como la de denegar cualquier clase de asistencia financiera a aquellas personas y entidades que puedan estar directa o indirectamente relacionadas con el terrorismo.

Sendos actos jurídicos de Naciones Unidas (Convenio para la represión de la financiación del terrorismo y Resolución 1373, sobre medidas a adoptar en defensa de la paz y seguridad internacionales ante actos terroristas), dan lugar a la correspondiente trasposición normativa en materia de prevención y lucha contra la financiación del terrorismo, no solo en el seno de la Unión Europea sino en el del conjunto de los respectivos Estados que la integran, lo que en adelante veremos en el supuesto español.

Con el transcurso del tiempo y el afianzamiento de distintas organizaciones terroristas en diferentes territorios, muchas de ellas adheridas a Al Qaeda con el fin de reforzar la influencia del yihadismo a nivel internacional, y otras desligadas de la misma, como pueda ser el caso de Daesh, con el objetivo de crear el mismo “califato universal” pretendido por la primera, pero con origen en unos territorios “conquistados” como base para el establecimiento de un autoproclamado “Estado Islámico”, la Comunidad de

Naciones se ha visto en la obligación de adoptar nuevas medidas específicas, entre las cuales se encuentran las derivadas de la Resolución 2170 (2014) y Resolución 2178 (2014) del Consejo de seguridad, por las que se adoptan distintas medidas contra la organización terrorista Daesh, incluidas las de carácter económico, al quedar identificadas sus diferentes fuentes de financiación, y la creación, en virtud de la Resolución 2253 (2015), de una nueva “lista consolidada” de personas, grupos, empresas y entidades relacionadas con el terrorismo, que integrará la lista ya conocida de sanciones sobre Al Qaeda y una nueva relativa al Daesh, lo que cambiará, en consecuencia también, la denominación del correspondiente Comité de seguimiento para su aplicación por los Estados miembros, que pasará a denominarse “Comité de Sanciones del Daesh y Al Qaeda 1267/1989/2253”.

Al respecto de dicha lista de sanciones, cobra una especial importancia la figura del denominado “Ombudsman” o Defensor del Pueblo, cuya oficina se halla establecida en el seno de Naciones Unidas y cuyo cometido esencial es velar por la correcta inclusión y exclusión de dichas personas, grupos, empresas y entidades en aquélla, con la asistencia de los denominados Equipo de Vigilancia y Oficina del Punto Focal. Dichas oficinas actúan al servicio del referido Comité de Sanciones, que, por su lado, también lo hace bajo la supervisión del Comité contra el Terrorismo y del propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

137

También juega un capítulo muy relevante a nivel internacional, en la prevención y lucha contra la financiación del terrorismo, el denominado Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), organismo intergubernamental independiente conformado por más de ciento ochenta países, organismos internacionales como la propia Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), e, incluso, órganos e instituciones internacionales y regionales, de carácter político, como la Comisión Europea, o netamente policiales, como Interpol y Europol. El GAFI, básicamente, realiza actividades encaminadas a la conformación de normas por los diferentes Estados y a que, por su parte, adopten medidas legislativas, reglamentarias y operativas con el fin de luchar contra el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y la financiación de la proliferación de las armas de destrucción masiva (ADM). El último año, y hasta fecha muy reciente, ha sido Presidente del GAFI D. Juan Manuel Vega Serrano, actual Director del Sepblac, Unidad de Inteligencia Financiera española, quien participará esta misma tarde en la “mesa redonda” y debates que pudieran suscitarse en la misma con relación a las temáticas tratadas en el día de hoy.

El GAFI insiste permanentemente a los Estados sobre la necesidad de que todos ellos traten de identificar, evaluar y, sobre todo, comprender bien

los riesgos de financiación del terrorismo que puedan tener, con el objeto de que también puedan adoptar las medidas necesarias para atenuarlos o erradicarlos.

La CGI ha participado muy activamente en el seno de dicho Grupo desde que, en octubre de 2001, se celebrara su Plenario Extraordinario sobre Financiación del Terrorismo, origen de la formulación de las Nueve (9) Recomendaciones Especiales sobre financiación del terrorismo, finalmente integradas en sus Cuarenta (40) Recomendaciones sobre blanqueo de capitales, y que en la actualidad conforman las “Cuarenta Recomendaciones del GAFI y sus Notas Interpretativas de 2012”, ampliadas como se ha dicho al ámbito de la contraproliferación de ADM. Muestra de esta participación es su permanente integración en la Delegación española ante el GAFI, presidida por el Subdirector de Inspección y Control de Movimientos de Capital, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, para la celebración de los plenos, y en los propios grupos operativos de tipologías y tendencias de financiación del terrorismo, a través del Grupo de Metodologías, Tendencias y Riesgos (MTRG). Como resultado más relevante se encuentra la aprobación y realización del proyecto español denominado “La Financiación del Terrorismo en África Central y en África Occidental”, con la participación de los organismos regionales Gabac y Giaba, y la coparticipación en el proyecto sobre “La Financiación del Reclutamiento”, que lideran España y Rusia, y cuyo desarrollo aún prosigue en la actualidad.

138

Dentro del mismo ámbito internacional, es el Consejo de Europa el que, a través del Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y comiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo (2005), conocido como Convenio de Varsovia, insta a todos los países que lo integran, firmantes del mismo, a que cumplan con las medidas y obligaciones impuestas por Naciones Unidas a través del *Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo, de la Asamblea General*, y de la *Resolución 1373 (2001)* del Consejo de Seguridad, centrando su atención en la necesidad de que los Estados tipifiquen penalmente la financiación del terrorismo, que reconozcan la misma como delito antecedente al de blanqueo de capitales, al igual que otros delitos graves, y que desarrollen las capacidades precisas para poder llevar a cabo investigaciones económico-financieras y patrimoniales encaminadas a la desarticulación de los entramados terroristas y a la identificación, bloqueo, embargo y, finalmente, decomiso de los fondos y otros activos relacionados con el terrorismo, para todo lo cual insta a la colaboración e intercambio de información a nivel internacional entre servicios policiales, a la creación de Unidades de Inteligencia Financiera nacionales, y a la coordinación entre unos y otras.

Todo lo cual cobra una especial importancia si se piensa, tal y como anuncia el propio GAFI, que una organización terrorista como el Daesh, resultado de la aplicación de las medidas internacionales contra la misma (entre las que destaca sobremanera el hostigamiento militar y la consecuente pérdida de infraestructuras y territorios por parte del autoproclamado Estado Islámico), pueda verse, al igual que Al Qaeda, abocada a actuar en la más absoluta clandestinidad, recurriendo definitivamente, en la búsqueda de recursos financieros necesarios para su subsistencia, a la colaboración con el crimen organizado internacional y hasta a la adopción, quién sabe, de procedimientos de blanqueo de capitales dirigidos a la ocultación de esos mismos recursos y a su posterior integración en el sistema.

Por lo que se refiere a las normas y obligaciones de carácter regional, sendas posiciones comunes del Consejo de la Unión Europea, concretamente, la Posición Común 930 (2001) y la Posición Común 931 (2001), sobre política exterior y seguridad común, centran también su atención sobre la necesidad de tipificación como delito de la financiación del terrorismo y de la adopción de medidas paralelas encaminadas a la congelación de fondos y otros activos financieros y recursos económicos de cualquier tipo con relación a las personas, grupos y entidades que intervienen en los actos de terrorismo, al tiempo que proporciona un PERFIL muy preciso de los mismos, define la propia actividad de financiación del terrorismo y, por último, proporciona una primera lista abierta y nominativa sobre dichas personas físicas y jurídicas vinculadas a tal actividad delictiva, refiriéndose tanto a individuos como a entidades relacionados con el terrorismo internacional islamista y no islamista (organizaciones terroristas independentistas o separatistas marxistas-leninistas, islamistas no yihadistas, etc.).

139

Asimismo, fruto de tales listas ya conocidas (la correspondiente a Naciones Unidas, referida a personas, grupos, empresas y entidades relacionadas con Al Qaeda y Daesh, y la propiamente europea, ahora referida), el Consejo de la Unión Europea aprueba dos reglamentos sobre la misma materia, el Reglamento 2580 (2001) y el Reglamento 881 (2002), por los que se adoptan medidas restrictivas dirigidas a la congelación de fondos, activos financieros y recursos económicos relacionados con las personas y entidades recogidas en una y otra lista, respectivamente, y se establecen las bases definitivas para proceder a su ejecución, con una alusión concreta a las autoridades administrativas encargadas de llevar a cabo la misma. Como se sabe, los reglamentos de la Unión Europea son actos legislativos que presentan un carácter vinculante y que son directamente ejecutivos para los Estados miembros. En el caso español, la autoridad encargada de poner en práctica las medidas de carácter económico-financiero con relación a los integrantes de las meritadas listas es la Subdirección General de Inspección y Control

de Movimientos de Capital, dependiente de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, del Ministerio de Economía y Competitividad (Mineco).

Por lo que se refiere a la trasposición de la normativa internacional y regional al ordenamiento jurídico en España, debe dignificarse, en primer lugar, el de la tipificación penal del delito de financiación del terrorismo, que tiene su reflejo en el art. 576 del actual Código Penal, tras las consecutivas reformas de junio de 2010 y marzo de 2015, antes mencionadas. En la última de las reformas se produce un “perfeccionamiento” de su formulación, siendo sus principales características las siguientes:

- a) Proporciona una adecuada definición de financiación del terrorismo a través de las diferentes formas comisivas que el mismo contempla. A saber: *“recabar, adquirir, poseer, utilizar, convertir, transmitir o realizar cualquier otra actividad, ...”* con bienes o valores de cualquier tipo, con la intención de que se utilicen o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para la comisión de cualquiera de los delitos de terrorismo contemplados en el propio Código Penal (Arts. 573-580, Sección 2, Capítulo VII, Título XXII, Libro II).
- b) Destaca el carácter de universalidad de su persecución, dado que cualquiera, si comete alguna o algunas de las conductas antes referidas, por cualquier medio, directa o indirectamente, será sometido a la sanción penal prevista.
- c) Impone también el vigente Código Penal sanciones acordes a la gravedad del delito cometido, en cumplimiento de los requerimientos internacionales. Las penas a imponer para el tipo básico serán la de prisión de cinco a diez años y la de multa del triple al quíntuplo de la cuantía de los bienes o valores utilizados para la comisión de los hechos.
- d) La sanción penal a imponer presenta, además, una serie de agravaciones si dichos bienes o valores fueran puestos efectivamente a disposición del responsable del acto terrorista, o si fueran directamente utilizados para la ejecución de éste, llegándose incluso a considerar la acción o hecho cometido como de coautoría o complicidad, según el caso de que se trate. Dicha agravación de la pena también se recoge en aquellos supuestos en que al cometer el hecho se atentara contra el patrimonio, se cometiera extorsión o falsedad documental.
- e) Se reserva igualmente un apartado para la sanción penal en aquellos supuestos en los que, mediando imprudencia grave en las labores de

prevención de la financiación del terrorismo, y por aquellas entidades y profesionales legalmente obligados a adoptar las necesarias cautelas con relación a dichas actividades (los denominados “sujetos obligados”, contemplados en el art. 2 de la Ley 10/2010 de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo), puedan no detectar o impedir alguna o algunas de las conductas antes aludidas.

- f) Del mismo modo, tras el reconocimiento de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el vigente Código Penal (Art. 31 bis), el presente artículo establece también sanción de multa para los supuestos en que las personas físicas de aquéllas dependientes incurrieran en la comisión del delito descrito.
- g) Y, finalmente, se recoge la posibilidad de imponer, para el caso de dichas personas jurídicas, la imposición de las penas específicas contempladas para las mismas, en el art. 33.7 del Código Penal, y que oscilan desde la disolución y la suspensión de actividades, hasta la intervención judicial con el objeto de garantizar los derechos de los trabajadores y la de los propios acreedores, pasando por la clausura de locales y establecimientos, la inhabilitación para obtener subvenciones y ayudas públicas, o la prohibición de contratar con el sector público y para disfrutar de beneficios e incentivos fiscales o de la Seguridad Social.

141

Por otro lado, la normativa nacional también incorpora la adopción de medidas administrativas encaminadas al bloqueo o congelación de fondos y activos relacionados o procedentes del terrorismo y su financiación, requeridas asimismo internacionalmente, estableciendo las bases para su plena puesta en práctica a través de la Ley 12/2003, de Bloqueo de la Financiación del Terrorismo y el Real Decreto 413/2005, por el que aprueba el reglamento de la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo. Se cumple así con uno de los requerimientos efectuados tras la aprobación del *Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo (1999)* y la *Resolución 1373 (2001)* de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, respectivamente. Dicha Comisión encargada de adoptar las medidas de bloqueo de cuentas bancarias y otros productos financieros relacionados con el terrorismo, con una especial atención a las personas físicas y jurídicas incluidas en las listas internacionales y regionales, se encuentra presidida por el Secretario de Estado de Seguridad, ostentando su Secretaría el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (Citco), dependiente del mismo.

De manera simultánea, la Ley 10/2010, de Prevención del Blanqueo de Capitales y de la Financiación del Terrorismo y su reglamento de desarrollo,

aprobado mediante Real Decreto 304/2014, establecen los fundamentos necesarios, mediante la trasposición de la Directiva 60 (2005), del Parlamento y del Consejo de la Unión Europea, relativa a la prevención de la utilización del Sistema Financiero para el Blanqueo de Capitales y para la Financiación del Terrorismo, para la actuación preventiva, desde el punto de vista administrativo, contra sendos delitos graves. En este sentido, la actuación de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, a través de la Subdirección General de Inspección y Control de Movimientos de Capital, quien asume la Secretaría de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (CPBCIM), y el propio Servicio Ejecutivo de la CPBCIM (Sepblac), Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) española, se erigen, respectivamente, como la principal autoridad nacional sobre la materia y como el principal instrumento de la misma para la ejecución de sus planificadas políticas.

142

Por último, señalar al respecto que, desde un punto de vista policial, ha venido cobrando particular interés el desarrollo del art. 43 de la *Ley 10/2010*, a través de los arts. 50 y siguientes de su Reglamento, relacionados todos ellos con la posibilidad de acceder a distinta información útil a través del “Fichero de Titularidades Financieras”, de oficio o por propia autoridad, al modo en que sucedía en otros países de la Unión Europea como Francia o Alemania. Sin embargo, la solución articulada en España ha proporcionado una solución a tal necesidad operativa de sabor claramente agridulce, al no permitir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad acceder a datos financieros, aunque sean de carácter muy básico, salvo en supuestos en que las peticiones a dicho fichero se realizasen a través de averiguaciones llevadas a cabo en el marco de un procedimiento judicial o del Ministerio Fiscal en curso.

Con relación al siguiente de nuestros objetivos, relativo a las principales características de la financiación del terrorismo, cabe decir que, en efecto, la misma se constituye como una actividad complementaria imprescindible de las actividades logísticas y operativas de toda organización terrorista. Frente a la delincuencia económica organizada, e incluso de las actividades de blanqueo de dinero asociadas a la misma, o a otras modalidades delictivas organizadas, la financiación del terrorismo no persigue como meta principal la integración en el sistema económico legal de los fondos obtenidos ilícitamente (en su caso, también pueden ser de procedencia lícita), para el posterior lucro personal, sino que, básicamente, se orienta al sostenimiento y desarrollo de sus actividades orgánicas. En su lugar, es el componente ideológico y doctrinal el que dinamiza a su militancia, agotándose, en la práctica, la actividad de financiación en:

- La promoción de actividades de proselitismo, radicalización y reclutamiento.
- La creación o mantenimiento de infraestructura logística para los grupos operativos y de apoyo.
- Y la consecución de la acción violenta o terrorista en sus diferentes manifestaciones.

Dicho elemento dinamizador, presente en toda actividad terrorista, debe ser considerado, desde un punto de vista preventivo, entre las distintas circunstancias concurrentes en cualquiera de las operaciones económicas, sospechosas o inusuales, relacionadas con la financiación del terrorismo. No sólo las características referidas a la operatoria económico-financiera que deben considerarse sino especialmente otras relativas a la personalidad o singularidad de los intervinientes (personas físicas y/o jurídicas) son las que contribuyen, en la mayoría de ocasiones, a la conformación de valiosos y definitivos indicadores o perfiles potenciales de financiación terrorista, esenciales para la detección de la amenaza que la misma supone.

Por otra parte, en lo relativo al modelo de análisis e investigación de la CGI respecto a la financiación del terrorismo, debe decirse que el mismo trae origen en la Estrategia de la Unión Europea de lucha contra el Terrorismo (2005), en cuyo tercer pilar, denominado “Perseguir”, se establece expresamente que los Estados deben “cortar la financiación” de las organizaciones terroristas. Así lo recoge, igualmente, la Estrategia de Seguridad Nacional (2013), que en su apartado correspondiente (Cap. 4.2.3. “Líneas estratégicas en la lucha contra el terrorismo”), relativo asimismo a la “Persecución”, señala que “... *se adoptarán medidas para impedir la financiación de los actos terroristas*”. Por lo que se refiere a su aplicación en el ámbito de la Policía Nacional, su actual Plan Estratégico asume y pone en práctica tales mandatos a través de la actividad desarrollada por la CGI.

143

Conforme con lo establecido por el art. 3.3.a. del Real Decreto 400 (2012), por el que se desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio del Interior, la CGI cumple a la perfección con el “ciclo de la inteligencia”, captando, recibiendo, tratando y desarrollando toda la información a su alcance, así como procediendo a la explotación o aprovechamiento operativo de la misma, desde la perspectiva antiterrorista, tanto a nivel nacional como internacional, con la finalidad de velar por el orden y la seguridad pública. Y lleva a cabo dicha actividad mediante el despliegue de una doble naturaleza funcional, como Servicio de Información y/o de Inteligencia civil y como integrante de la Policía Judicial.

En el primero de los casos, desarrolla la actividad operativa, táctica y estratégica que, más adelante, veremos, y en la que cobra una gran importancia la colaboración e intercambio de información a nivel institucional, tanto con el Sector Público (Organismos oficiales e Instituciones públicas relacionadas con la acción supervisora y de control e inspección de las actividades económico-financieras) como con el Sector Privado (principalmente, Instituciones financieras, aunque también otras Instituciones y profesiones no financieras). En el segundo de los supuestos, en tanto que policía judicial, practicando diligencias de investigación judicial, tanto en su “fase prejudicial” o de inteligencia como en su “fase judicializada”, bajo la dirección y/o en auxilio de Jueces y Tribunales de Justicia o del Ministerio Fiscal, ajustando su actuación a las normas procesales y penales y de policía judicial vigentes.

Es, precisamente, en el curso de estas investigaciones que se desarrollan en “fase prejudicial” o de inteligencia, donde adquiere importancia la anteriormente aludida “*cesión de datos de carácter personal*” como especial aportación del ciudadano a la seguridad pública, sobre todo en aquellos supuestos, como también ha quedado dicho, en que las averiguaciones refieren a hechos tan sumamente graves como los vinculados al terrorismo, fenómeno delictivo o amenaza que pone en riesgo no sólo a la propia ciudadanía (la sociedad civil, en su conjunto) sino hasta al propio Estado y sus Instituciones (la estabilidad de nuestro sistema democrático de libertades).

144

El tratamiento confidencial, y hasta secreto, de la información obtenida de las conocidas como “*fuentes de información económico-financiera*”, dentro de la más eficiente relación “horizontal” entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y/o Servicios de Inteligencia y el Sector Privado, en particular con Instituciones Financieras, bancarias y no bancarias, así como la incoación de diligencias policiales soportadas en tales informaciones “*a posteriori*” corroborables, proporcionan la base argumental necesaria para la propuesta de apertura de procedimientos de investigación penal por parte de la Autoridad judicial o el Ministerio Fiscal, encaminada a la comprobación de los hechos, a la identificación, detención y puesta a disposición judicial de sus responsables, a la entrega de los instrumentos, efectos y productos del delito, y, finalmente, a la adopción de medidas cautelares reales contra los patrimonios personales o sociales concernidos a efectos de su embargo y final decomiso, todo ello de conformidad con lo establecido en los principales instrumentos jurídicos internacionales suscritos por España sobre medidas a adoptar contra el terrorismo y su financiación.

Dentro de esa doble funcionalidad, la CGI desarrolla su actuación policial con relación a la financiación del terrorismo tanto desde un ámbito preventivo como represivo.

Desde el punto de vista de la prevención del delito, y desde el plano estratégico y táctico, la actuación policial se centra en el estudio de la amenaza terrorista, una consideración de las vulnerabilidades existentes en base a los activos a proteger y/o monitorizar (sectores y procedimientos dentro del sistema económico-financiero), una valoración de las consecuencias y, finalmente, el planteamiento de una serie de medidas a adoptar, acompañado de una necesaria asignación de recursos, al objeto de mitigar o eliminar los riesgos detectados.

Entre las consecuencias inmediatas de los actos terroristas se han de tener forzosamente en cuenta, por su mayor importancia, aquellas que afectan de modo directo a la población civil, con una especial atención sobre la pérdida de vidas humanas. Sin embargo, el Estado y sus Instituciones, y hasta los diferentes sectores que conforman la economía, resultan también perjudicados como consecuencia de la actuación terrorista y sus efectos.

Sectores económicos como el del turismo, por ejemplo, sobre el que se ha hablado en ponencia anterior, son especialmente sensibles ante la amenaza terrorista, sufriendo el tejido empresarial vinculado al mismo, como consecuencia indirecta del estado de incertidumbre y desasosiego, cuando no de psicosis de miedo, existente en la población (tanto nacional como extranjera), cuantiosas pérdidas económicas que, por cierto, repercuten también en otros ámbitos estatales como el de la Seguridad Social o el de la Hacienda Pública. Otro tanto cabría decir con relación a las iniciativas de inversión exterior o de implantación de Compañías internacionales en enclaves nacionales, muchas veces ligadas también a los niveles de seguridad existentes en los distintos territorios.

Y es que el fenómeno del terrorismo afecta a los intereses generales tanto nacionales como internacionales de los Estados, siendo los de carácter económico, probablemente, unos de los que más puedan sufrir sus consecuencias. Por ello los Estados deben proteger sus economías adoptando diversas medidas de prevención contra el terrorismo y su financiación, entre las que se encuentra el desarrollo y aplicación de normativas específicas con tal finalidad y la puesta en práctica de planes de acción operativos resultantes de una evaluación nacional del riesgo sobre la misma materia.

La no implementación de tales medidas, encaminadas a impedir la provisión de recursos económicos a los grupos y organizaciones terroristas, mediante la protección del sistema económico-financiero, puede traer consigo la comisión de nuevos delitos de terrorismo en su sentido más amplio, comenzando por el de financiación terrorista. Lo que en definitiva supondría un enorme fracaso en la política de prevención del Estado frente al terro-

rismo y su financiación y, en consecuencia, también, un grave perjuicio para el sistema económico-financiero en su conjunto y para la reputación de las Instituciones que lo integran.

Por lo que se refiere a la actuación policial como represión del delito, y desde un plano netamente operativo, la CGI dirige su atención sobre aquellas actividades sospechosas o inusuales que pudieran guardar relación con la financiación del terrorismo. En este sentido, son fuente permanente de información tanto las Unidades Centrales como las Unidades Territoriales de Información, así como el resto de Unidades policiales, además del propio Sepblac de la CPBCIM (la Unidad de Inteligencia Financiera nacional).

146

En su trabajo diario, son objeto de averiguación para la CGI las personas y entidades, tomando como criterio principal para la determinación de movimientos de capital sospechosos con relación a ellas la consideración de precisos indicadores y perfiles potenciales de financiación del terrorismo. La detección, identificación y localización de los responsables económicos o “tesoreros” (financiadores o también “facilitadores”) de las organizaciones terroristas es de vital importancia, especialmente, toda vez que su participación o integración en los grupos terroristas es esencial para dotar a los mismos, como ya se ha dicho, de la infraestructura logística necesaria para la realización de sus diversas actividades delictivas.

Para ello, una herramienta fundamental es la investigación económico-financiera y patrimonial, ya que ella nos va a permitir incorporar al procedimiento judicial y/o del Ministerio Fiscal los indicios inculpativos correspondientes, los cuales se pondrán a disposición de jueces y tribunales de justicia mediante la elaboración de los preceptivos Informes analíticos, que, a su vez, junto con la “pericial de inteligencia”, contribuirán a la práctica de la prueba en la fase procesal de enjuiciamiento de los hechos.

Más concretamente, dentro de las averiguaciones, el análisis económico-financiero establece los posibles vínculos y relaciones orgánicas existentes entre las referidas personas y entidades y permite conocer el origen, circuito seguido y destino último de los fondos utilizados, además de los procedimientos aplicados para tales movimientos de capital. Por su lado, la investigación patrimonial permite no solamente localizar domicilios particulares y sedes sociales de gran importancia para las averiguaciones operativas sino también la adopción de medidas cautelares reales sobre dichos patrimonios en la fase de instrucción judicial (bloqueos y anotaciones preventivas de prohibición de disponer y enajenar) y en la de enjuiciamiento (embargos y definitivo decomiso). Y, por último, la actuación como perito de inteligencia, como apoyo a la acusación pública (Ministerio Fiscal) o a la defensa

de los intereses generales y del Estado (Abogado del Estado) ante distintos tribunales de justicia (Audiencia Nacional y Tribunal Supremo).

En cuanto a la metodología utilizada en las investigaciones sobre financiación del terrorismo, por parte de la CGI, la misma puede reducirse a los siguientes aspectos:

- Un adecuado *conocimiento de las Normas y Obligaciones Internacionales, Regionales y Nacionales sobre el terrorismo y su financiación*. Algunas de las cuales hemos podido ver en el transcurso de la exposición, pero centrando la atención en aquellos instrumentos jurídicos internacionales, basados en los principios de colaboración y de reconocimiento mutuo en materia penal y procedimental, que no sólo permiten sino que agilizan los procedimientos de intercambio de información económico-financiera o la adopción de medidas cautelares de carácter real como el embargo de bienes y el aseguramiento de pruebas entre distintas jurisdicciones.
- Un buen *conocimiento de las Fuentes de Información Económico-Financiera* (“sujetos obligados” relacionados en el art. 2 de la Ley 10/2010), del modo de acceso a las mismas (de oficio o por propia autoridad, o mediante mandamiento judicial o del Ministerio Fiscal) y del criterio para discriminar entre unas y otras en función de las necesidades analíticas o investigativas de cada caso concreto.
- La aplicación de una serie de *técnicas analíticas y/o de investigación* basadas en: la necesaria fundamentación de las solicitudes judiciales, dirigidas al Ministerio Fiscal o al referido Servicio Ejecutivo de la CPBCIM (Sepblac) con los indicios pertinentes; la adecuada redacción de los requerimientos dirigidos a los Organismos oficiales y a las Instituciones públicas y privadas, solicitando en ellos de manera precisa y exhaustiva los datos de interés para las averiguaciones, pero facilitando al tiempo la tarea encomendada (que no “hipoteque” a los departamentos correspondientes en su trabajo diario) mediante una adecuada gestión de las entregas de información; y finalmente, el tratamiento de la información y su análisis mediante la aplicación de modelos analíticos previamente establecidos y sus propias herramientas de desarrollo.

Por lo que se refiere a las principales fuentes de información económico-financiera o aquellas entre las mismas de uso más recurrente, ha de decirse que serán de consulta prioritaria las fuentes de información que nos proporcionen el máximo de información útil en el menor tiempo posible. Destacan, no sólo por ser de consulta habitual sino por su decidida importancia, los siguientes Organismos oficiales e Instituciones públicas y privadas:

- El *Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España*, a cuyo través se obtiene información sobre bienes y otras titularidades de derecho vinculadas a personas físicas y jurídicas, contenidas en los distintos Registros de la Propiedad y de Bienes Muebles nacionales, además de sobre la participación de aquellos en sociedades mercantiles (básicamente, sociedades anónimas y limitadas, pero también empresarios individuales o “autónomos”) contenida en los diferentes Registros Mercantiles de España. Puede efectuarse el requerimiento de oficio o por propia autoridad por parte de la policía.
- El *Servicio Ejecutivo de la CMPBCIM (Sepblac)*, al que se le puede requerir información sobre personas físicas y/o jurídicas en el marco de una investigación aún en “fase prejudicial” con el objeto de obtener los datos que deriven de la misma a través del correspondiente Informe de Inteligencia Financiera. Su principal fuente de información son los diferentes “sujetos obligados”, quienes remiten su información mensualmente sobre operaciones sospechosas de financiación del terrorismo al Servicio Ejecutivo mediante una comunicación automatizada de acuerdo con una serie de indicadores ya establecidos (“Reporting Sistemático”) o mediante las denominadas “Comunicaciones por Indicio”. Dispone igualmente de información procedente del Departamento de Balanza de Pagos del Banco de España, de los modelos S1 de movimiento de medios de pago en el interior y a través de frontera, de la Central de Riesgos del Banco de España (Cirbe) y, por último, la información proveniente del Fichero de Titularidades Financieras (FTF), de reciente creación, que aporta datos cedidos por las distintas entidades de crédito relativas a cuentas corrientes, de ahorro, de valores y sobre depósitos a plazo de personas físicas y jurídicas.

148

Debe significarse que, hasta el momento presente, la vía del Sepblac es la única para poder acceder indirectamente al FTF, en una fase “prejudicial” de las averiguaciones, dado que si no existe un procedimiento judicial o del Ministerio Fiscal en curso, que ampare las gestiones de investigación practicadas por las Unidades policiales, no es posible el acceso al mismo, conforme a la actual *Ley 10/2010* y su reglamento de desarrollo.

La solicitud de información al Sepblac por parte de la policía puede efectuarse de oficio o por propia autoridad en supuestos de financiación del terrorismo.

- El *Consejo General del Notariado*, a través de su Órgano de Prevención del Blanqueo de Capitales (OCP), que proporciona información sobre actos o negocios jurídicos autorizados mediante notario sospechosos

o inusuales con relación a la financiación del terrorismo, en virtud, básicamente, del objeto de la operación, la cuantía total de la misma, su importe y modalidad de pago, la personalidad de los intervinientes, representantes y tipo de intervención o representación acreditados. Proporciona toda la información contenida en el denominado “Índice Único Informatizado”, desde el 2004 a la actualidad. Puede efectuarse el requerimiento a la OCP del Consejo General del Notariado de oficio o por propia autoridad por parte de la policía.

- La *Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)*, o los distintos Departamentos de Hacienda y Finanzas, de las diferentes Diputaciones Forales del País Vasco y del Gobierno de Navarra, aportando información fiscal y tributaria enormemente valiosa para las averiguaciones tanto económico-financieras como de carácter patrimonial (rendimientos del trabajo, cuentas bancarias y otros productos financieros, movimientos de efectivo, participación en sociedades, compraventa de inmuebles y otros bienes mobiliarios, ...). Se solicita dicha información únicamente mediante mandamiento judicial o requerimiento del Ministerio Fiscal.
- La *Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)*, la cual requiere también de solicitud de información mediante mandamiento judicial o del Ministerio Fiscal, proporciona datos laborales sobre personas y entidades (situación laboral actual e historial laboral), de gran importancia en las investigaciones sobre financiación del terrorismo.
- Las *Entidades Financieras y de Crédito, las Entidades Gestoras de Tarjetas de crédito y las Entidades de Pago*, todas las cuales han de ser requeridas mediante mandamiento judicial o del Ministerio Fiscal. Proporcionan, respectivamente, información sobre depósitos y movimientos de capital, sobre localización e itinerario de personas (operaciones mediante cajero automático o pagos de comercio mediante TPV), y transferencias nacionales e internacionales de modo alternativo al sistema de transferencias convencional Swift interbancario.

149

Un ejemplo de la aplicación de estas técnicas y herramientas de análisis es el relativo a las cuentas bancarias, fuente de información enormemente valiosa (comparable a la propia observación de las comunicaciones o las vigilancias y seguimientos sobre objetivos, y, en todo caso, complementaria de las mismas), cuyos datos son tratados también mediante programas informáticos de cálculo y análisis relacional.

En lo relativo al siguiente de los objetivos a tratar en la presente ponencia, tocante a las tipologías y tendencias de financiación del terrorismo, señalar

que a la hora de tratar dicho apartado debe diferenciarse claramente entre microfinanciación y macrofinanciación, entre autofinanciación y financiación externa, y entre financiación legal y financiación ilegal. De este modo:

- La distinción entre micro y macrofinanciación se basa en el criterio cuantitativo y en el de la complejidad de los procedimientos. Aunque generalmente excluyentes, en el caso de la financiación del terrorismo pueden coexistir, obrando numerosos supuestos que así lo corroboran.

La *macrofinanciación* se basa en la intervención de estructuras nacionales o internacionales, más o menos complejas, que pretenden recaudar, gestionar o mover grandes cantidades de dinero, bienes y derechos para proporcionar recursos y apoyo a individuos, grupos y entidades terroristas. La microfinanciación consiste en la puesta en funcionamiento de sistemas más sencillos y menos estructurados, orientados a conseguir y movilizar recursos más limitados, aunque con idéntica finalidad.

- En el supuesto de la autofinanciación y la financiación externa, ambas posibilidades pueden alternarse o combinarse para proporcionar los medios e infraestructura necesaria para el desarrollo de la actividad terrorista.

Autofinanciación son los actos de financiación que un individuo o grupo terrorista realiza directamente para la cobertura de sus propias necesidades logísticas. En el caso de la financiación externa, las necesidades logísticas encaminadas a la planificación, organización y ejecución del delito terrorista son sufragadas por vías distintas al propio grupo o individuo.

- Asimismo, la financiación del terrorismo puede llevarse a cabo tanto por medios legales como ilegales. La distinción entre una y otra modalidad está basada en el origen de los recursos financieros, en el procedimiento de obtención para su posterior canalización.

En la *financiación legal*, la principal fuente de los recursos se halla identificada a través de la actuación de los Organismos oficiales encargados de la inspección y control de la actividad económica de personas y entidades, así como plenamente justificada al hallarse sujeta a los principios y obligaciones del normal tráfico jurídico.

Cuando se habla de la vinculación de la financiación legal y la microfinanciación se pueden encontrar actividades de obtención de fondos del tipo de las colectas y las cuestaciones públicas, las donaciones privadas, los subsidios, las subvenciones y ayudas oficiales, la mera actividad

mercantil y del comercio (también la “economía sumergida”), ... Su ventaja principal es la de que permite simular la integración social y la buena vecindad en la comunidad de acogida, sin exponer a riesgos a la célula o grupo terrorista.

Al tratar de la articulación de la financiación legal y la macrofinanciación la misma podría referirse a la actividad comercial y mercantil a gran escala, incluida la importación y exportación de mercancías, o hasta a la actividad asociativa vinculada con la obtención de subvenciones y ayudas públicas o privadas (supuesto de las grandes donaciones internacionales, por ejemplo). En este supuesto la ventaja alcanzada por los grupos u organizaciones terroristas es la de obtener la justificación necesaria al movimiento de capitales y de mercancías posibilitando la actuación clandestina bajo la apariencia total de legalidad.

Por lo que se refiere a la *financiación ilegal*, en el supuesto de la microfinanciación, estaríamos ante supuestos de práctica de la delincuencia común, especialmente, la confección y venta de documentos falsos, el robo y clonación de tarjetas de crédito, el robo y tráfico de vehículos, el tráfico de seres humanos, el tráfico de drogas, el contrabando, la receptación, Tales actividades ponen en riesgo la seguridad del grupo o célula terrorista, al poderse encontrar policialmente “fichado” (identificado y controlado) el delincuente integrante de la misma. Entre sus ventajas está la más rápida obtención de recursos.

151

Finalmente, puede relacionarse también la financiación ilegal con el modelo de macrofinanciación. En tal supuesto, pueden encontrarse actividades relacionadas con los grandes tráfico (drogas, armas, vehículos, ...), redes de inmigración ilegal y prostitución, y grandes fraudes (especialmente, financiero). Entre sus ventajas se halla la más elevada obtención de fondos y el aprovechamiento de los recursos del crimen organizado. Sin embargo, el mayor control y seguimiento internacional de la delincuencia organizada hace también mucho más fácil que pueda ser detectada la actuación del grupo terrorista, lo que supone su principal desventaja.

Puede decirse que, según la casuística conocida en España, la tendencia en cuanto a modalidades y tendencias de financiación del terrorismo internacional yihadista sigue siendo la de la microfinanciación basada en una autofinanciación por medios legales.

Para concluir con el último de los objetivos propuestos, el de mostrar la visión de la financiación del terrorismo desde la perspectiva del análisis de

la amenaza y la evaluación del riesgo, comenzar diciendo que debe considerarse como riesgo de financiación del terrorismo la estimación de que un individuo, grupo u organización (amenaza) tenga la capacidad e intención de obtener y/o transferir recursos económicos con una finalidad terrorista, vulnerando el Sistema Económico-Financiero nacional y/o internacional (principal activo a proteger o controlar), consideradas las medidas de supervisión y control que el mismo posee en base a la normativa aplicada y los recursos disponibles.

Entre los sectores y/o procedimientos considerados críticos se encuentran los siguientes:

- El *sistema de transferencias bancario*, en especial, cuando se producen operaciones de negocio no presenciales o mediante corresponsalía bancaria, además de con la intermediación de la denominada banca islámica.
- El *sistema de pago y reintegro de capital mediante uso de tarjeta de crédito*, en el que la cesión del soporte y de las claves de acceso a terceros por parte del titular del producto (al igual que en el sistema de “banca electrónica” con relación a la tarjeta de coordenadas para operar), habilita a aquéllos para realizar operaciones de retirada de fondos en cajeros automáticos o de pago en comercios.
- Las *transferencias de fondos internacionales a través de entidades de pago o “remesadoras”*, en particular por la falta de seguridad que supone el incumplimiento de la normativa de prevención de la financiación del terrorismo (“medidas de diligencia debida”) por la contraparte en las operaciones.
- El uso de las *nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones*, facilitando éstas la posibilidad de disponer de depósitos a través de nuevos soportes tecnológicos y la de obtener fondos mediante “técnicas recaudatorias” como el denominado “micromecenazgo”, en relación al cual se hallan vinculadas, muchas veces, organizaciones sin ánimo de lucro, fácilmente instrumentalizables por las organizaciones terroristas.
- El *movimiento de fondos mediante el sistema informal denominado “hawala”*, sistema de compensación internacional no regulado legalmente y alternativo a la banca convencional, que permite, por medio de operadores que basan su actuación en la confianza (“hawaladares”), trasladar fondos (en realidad, su valor) desde y hasta lugares remotos, convirtiéndose en un procedimiento idóneo para la financiación del terrorismo.

- El *desplazamiento de dinero en metálico y otros medios de pago mediante el uso de “correos transfronterizos”* eludiendo toda declaración formal del mismo a las autoridades.
- Y, por último, el uso de *recursos propios del crimen organizado*, al que, cada vez más, las organizaciones terroristas parecen hallarse vinculadas.

Para el desarrollo de sus análisis, la CGI ha tenido en cuenta cuatro (4) tipos de riesgo de financiación del terrorismo a los que se halla sometido el principal activo a proteger o monitorizar:

- El riesgo (1) de que *una amenaza obtenga y use recursos económicos en España* vulnerando el sistema económico-financiero español con una finalidad terrorista.
- El riesgo (2) de que *una amenaza obtenga y use recursos económicos en España y los transfiera al extranjero*, vulnerando el sistema económico-financiero español con una finalidad terrorista.
- El riesgo (3) de que *una amenaza transfiera recursos económico-financieros desde el exterior a España*, vulnerando el sistema económico-financiero español con una finalidad terrorista.
- El riesgo (4) de que *una amenaza transfiera recursos económico-financieros desde el exterior hacia otro tercer país extranjero utilizando España como territorio de tránsito*, vulnerando el sistema económico-financiero español con una finalidad terrorista.

153

Y para cuantificar debidamente el riesgo y la amenaza, por niveles de valoración de muy bajo a muy alto, para cada una de los supuestos descritos, se ponen directamente en relación los siguientes componentes y variables de nuestro análisis:

- El *sistema económico-financiero*, nacional e internacional, como el principal activo a proteger y/o monitorizar, representado a través de los ya mencionados sectores económicos o procedimientos de movimientos de capital críticos (obtención y transferencia de fondos) y que tienen lugar tanto en un ámbito legal y regulado como en un ámbito ilegal y clandestino, actuando al margen de toda regulación.
- La amenaza proveniente de la actuación del *terrorista individual* o “lobo solitario”, el *grupo o célula terrorista local*, caracterizado por la microfinanciación y la autofinanciación, y la propia *organización terrorista*, que

orienta su actuación centralizada, entre otras cuestiones logísticas, a la de la financiación externa de células descentralizadas no autónomas radicadas en distintos territorios y que, como ya ha quedado expuesto, tiende para su sostenimiento también a fórmulas macrofinancieras frecuentemente vinculadas con las actividades del crimen organizado.

De su capacidad e intención para obtener o transferir fondos con finalidad terrorista, aprovechando las debilidades del sistema, entre otras variables a tener en cuenta, va a depender el nivel de valoración del riesgo de financiación del terrorismo.

- El *volumen de recursos económicos* que la amenaza descrita podría adquirir o transmitir para alcanzar sus fines si consiguiera vulnerar el activo a proteger o monitorizar.
- Y el *conjunto de debilidades* que las mismas amenazas pueden aprovechar, pese a las medidas de prevención existentes (normativa aplicable y recursos disponibles), para vulnerar el principal activo a proteger o controlar.

154

A modo de ejemplo, el nivel de riesgo para la modalidad considerada como riesgo (1), es decir, que una amenaza obtenga y use recursos económicos en España vulnerando el sistema económico-financiero español con una finalidad terrorista, en el caso del terrorista individual, y siempre conforme a la experiencia policial resultado de la casuística nacional e investigaciones propias de esta CGI, además de la información procedente de la colaboración con otros Servicios policiales y/o de inteligencia amigos homólogos en sus funciones, podría ser considerado como muy alto en cuanto a su nivel de amenaza y alto en cuanto a su nivel de riesgo, con relación a la vulneración del activo a proteger actividad económica de las personas físicas (salarios, subsidios, subvenciones, préstamos, donaciones, ...) o medio en su nivel de amenaza y alto en cuanto a su nivel de riesgo, con relación a la utilización de los correos humanos de dinero en metálico a nivel nacional y dentro de las fronteras de la Unión Europea.

Para concluir, señalar nuevamente que la clave del éxito contra el terrorismo y su financiación reside en la cooperación internacional, sustentada en un eficiente y recíproco intercambio de información y en una adecuada asistencia técnica y jurídica entre los distintos Estados.

Ello tiene su importancia no solo para conseguir obtener los indicios necesarios en la fase de instrucción judicial que, posteriormente, permitan la práctica de pruebas en el momento de enjuiciar los hechos (supuestos

de cooperación jurídica internacional), cara a la represión del delito de financiación de terrorismo (y, por supuesto, de otros), sino también cara a su prevención, mediante la adopción de las medidas pertinentes (Recomendaciones del GAFI, por ejemplo) que impidan que las denominadas por nosotros “contrapartes” en las operaciones de transferencia de fondos, cualquiera que sea su modalidad, cuando radiquen en terceros países, se hallen perfectamente identificadas conforme a las normas de diligencia debida internacionalmente reconocidas y las Instituciones encargadas de su realización sometidas a procesos de inspección y control (comprobación del grado de cumplimiento normativo) por parte de sus respectivas autoridades nacionales supervisoras.

Espero que el presente “Curso sobre Seguridad y Desarrollo Económico” sea lo más exitoso posible y que el mismo resulte de gran utilidad y provecho para todos los participantes.

SEGURIDAD PREVENTIVA Y PROTECCIÓN TECNOLÓGICA

MANUEL RODRÍGUEZ GARCÍA RISCO
Comisario principal de la Policía Nacional.
Comisaría General de Información (CGI)

Voy a comenzar matizando un tema en relación con la consideración penal de la financiación, desde el punto de vista operacional, de las investigaciones, en la lucha contra el terrorismo. Los comportamientos exclusivos de la financiación del terrorismo del artículo 576 del Código Penal pueden también mutar a la coautoría o incluso a la complicidad en el caso de que los bienes se utilicen para la misma comisión del hecho terrorista.

157

Artículo 576.

1. Será castigado con las penas de prisión de cinco a diez años y multa de dieciocho a veinticuatro meses el que lleve a cabo, recabe o facilite, cualquier acto de colaboración con las actividades o las finalidades de una banda armada, organización o grupo terrorista.

2. Son actos de colaboración la información o vigilancia de personas, bienes o instalaciones; la construcción, el acondicionamiento, la cesión o la utilización de alojamientos o depósitos; la ocultación o traslado de personas vinculadas a las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas; la organización de prácticas de entrenamiento o la asistencia a ellas, y, en general, cualquier otra forma equivalente de cooperación, ayuda o mediación, económica o de otro género, con las actividades de las citadas bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas.

Cuando la información o vigilancia de personas mencionada en el párrafo anterior ponga en peligro la vida, la integridad física, la libertad o el patrimonio de las mismas, se impondrá la pena prevista en el apartado 1, en su mitad superior. Si llegara a ejecutarse el riesgo prevenido, se castigará el hecho como coautoría o complicidad, según los casos.

La realidad es que, como delito de financiación del terrorismo, hay poquísimas imputaciones y condenas porque es muy complejo de acreditar ¿Dónde están la mayor parte de las condenas? Pues en los delitos de co-

laboración del artículo 577, donde hay muchos comportamientos y tipos penales. Dentro de ese tipo penal que verdaderamente recoge efectos económicos: el alquiler de un coche para cometer un atentado, acondicionamiento de una cárcel del pueblo, el alquiler de un piso franco... todas esas actividades tienen un coste económico y, básicamente, en el proceso penal todos esos delitos de colaboración como el delito de financiación, acaban siendo subsumidos porque verdaderamente para comprar una pistola hace falta financiación, ¿no? Pero al final, si lo que se comete es un delito con esa arma, la financiación no se puede entender como un delito independiente.

Artículo 577.

Los que, sin pertenecer a banda armada, organización o grupo terrorista, y con la finalidad de subvertir el orden constitucional o de alterar gravemente la paz pública, cometieren homicidios, lesiones de las tipificadas en los artículos 149 ó 150, detenciones ilegales, secuestros, amenazas o coacciones contra las personas, o llevaren a cabo cualesquiera delitos de incendios, estragos o tenencia, tráfico y depósitos de armas o municiones, serán castigados con la pena que corresponda al hecho cometido, en su mitad superior.

La responsabilidad en materia operativa no alcanza la financiación. Pero, la pena es mayor, salvo que en el artículo 566 les podamos imputar la coautoría del hecho y entonces la financiación también huelga.

158

Artículo 566.

Los que fabriquen, comercialicen o establezcan depósitos de armas o municiones no autorizados por las Leyes o la autoridad competente serán castigados:

1.º Si se trata de armas o municiones de guerra o de armas químicas con la pena de prisión de cinco a diez años los promotores y organizadores, y con la de prisión de tres a cinco años los que hayan cooperado a su formación.

2.º Si se trata de armas de fuego reglamentadas o municiones para las mismas, con la pena de prisión de dos a cuatro años los promotores y organizadores, y con la de prisión de seis meses a dos años los que hayan cooperado a su formación.

3.º Con las mismas penas será castigado, en sus respectivos casos, el tráfico de armas o municiones de guerra o de defensa, o de armas químicas.

El delito siempre tiene un daño y siempre genera un coste, con lo cual, desde este punto de vista microeconómico el terrorismo *per se*, tiene que tener un efecto económico mayor; de hecho, la última reforma del código penal, en la que tenemos conceptuados los delitos por la finalidad, todo tiene que generar un efecto económico, básicamente porque las organizaciones terroristas lo que tienen es una lucha contra el Estado de derecho, los Estados aquí se van a ver afectados.

Esta es la vertiente filosófica, pero una vertiente más operacional, táctica y más específica -voy a referirme a la famosa estrategia de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo que la hemos comprado todos los países de la Unión Europea y todos jugamos a prevenir-, protege, responde e indemniza; evidentemente es la prevención, estamos en nivel 4 de alerta antiterrorista, pues se supone que en equipamientos, en informática, en transportes, en traslados de los funcionarios, estamos gastando más. En cuanto a la reacción tenemos, por supuesto, a las compañías de seguros y habrá que resarcir.

Y, en materia de investigación, voy a intentar hacer un recorrido por las organizaciones terroristas y, exclusivamente, de las organizaciones que competen a mi unidad que son las organizaciones dentro del marco autóctono, el doméstico.

También, hacer una reseña acerca de lo que supone la indemnización a las víctimas del terrorismo, de la famosa y referente de nuestro estado de derecho, ley 29/2011 de víctimas del terrorismo, modificada en el año 2012. El sistema de indemnización que tiene unos límites que van desde los quinientos mil euros por fallecimiento, cien mil por lesiones no invalidantes... tiene un sistema de resarcimiento que ha generado algún problema, es todo lo justo que se ha podido gestar en la redacción y que tiene unas connotaciones de carácter subsidiario con las indemnizaciones por las propias sentencias en las que se ha condenado a los autores de los hechos.

159

Es muy relevante, en relación con la ley de víctimas el hecho, que para conseguir indemnizaciones ha de estar acreditado que es una organización terrorista quien ha cometido el hecho, que no siempre es sencillo, porque cuando los delitos se han cometido en el extranjero no siempre hay posibilidad de acreditar que hay una organización detrás; muchas veces, son grupos de crimen organizado los que han cometido los hechos y los españoles, que han sido objeto de atentado en el extranjero, no tienen forma de acreditar que es una organización terrorista la que está detrás. Y, otro problema, cuando los delitos se cometen en terceros Estados las indemnizaciones son inferiores, del cincuenta por ciento si los españoles son residentes y del cuarenta por ciento si no lo son.

En la reforma del año 2012, también tenemos la incorporación de los amenazados como víctimas del terrorismo y es complicado adecuar la indemnización a lo que es la amenaza. Básicamente, lo que se indemniza son los traslados por la obligación de las víctimas de cambiar de residencia, la escolarización de los hijos, etc. Con esto quería decir que, nuestra ley de víctimas, es reflejo relevante del efecto económico.

Voy a hacer un repaso sobre lo que sería la investigación en materia económica del terrorismo autóctono y voy a hablar de ETA, no de la historia que no es objeto de esta ponencia, sino señalar que ETA ha sido una organización terrorista muy escrupulosa con su financiación, han estado implicados muchos agentes externos, desde entidades financieras como asociaciones empresariales e incluso la cámara de comercio. Con lo cual, no ha sido una relación biunívoca entre la organización terrorista y sus víctimas. No voy a hablar de eso porque hay procedimientos abiertos en materia de financiación de ETA.

ETA, en su última etapa, contó con provisión de fondos básicamente a través de secuestros, en la versión del secuestro exprés a partir de los noventa, modalidad de secuestro que, normalmente, no se denunciaba y que era el secuestro de una persona por horas prácticamente. Ahora, el crimen organizado lo desarrolla también. Tenía el impuesto no voluntario, que es el impuesto clásico de ETA y por el que se ha financiado en un porcentaje mayor. Es un impuesto que ha sido difícil de investigar, porque no había denuncia de las víctimas y porque teníamos la simiente del miedo insuperable, por parte de los afectados a la hora de eludir las imputaciones.

160 Tenemos el impuesto voluntario de gente afianzada a la organización, también de difícil imputación y, de hecho, siempre han sido operaciones de carácter encubierto que no han aflorado con facilidad; con lo cual, ha sido muy complejo acreditarlas y, por supuesto, ETA se ha financiado con aportaciones de sus órganos pantalla.

Para conseguir su recaudación, ETA ha focalizado sus acciones militares, las ha dirigido precisamente a las empresas que no pagaban, a los titulares; tenemos como último atentado relevante el asesinato del empresario Sr. Corta y tenemos campañas relativamente recientes, a partir de los años 2004-2005, en las que ETA atentaba contra aquellas empresas y aquellos sectores que eran objeto de su remisión de cartas, incluso se ha dado la circunstancia de alguna empresa que no ha sido objeto de extorsión, pero sí ha sido objeto de acción porque formaban parte de ese circuito vulnerable como, por ejemplo, es el mundo de las inmobiliarias.

En esa década, movían mucho dinero negro y ETA sabía que precisamente era uno de los perfiles de las empresas muy adecuado para ser atacadas. Como curiosidad, el aparato de finanzas de ETA que se terminó denominando Gephi, empezó dependiendo del aparato logístico de ETA y acabó en el militar porque, verdaderamente, la organización en sus últimas fases de extorsión que terminó en el año 2010, necesitaba que fueran los responsables militares los que tuvieran la acción directa para generar esa presión sobre las víctimas.

Redundando en el efecto económico genérico, las cartas amenazantes del año 2002 a las embajadas de muchos países europeos en España, fue previo a una celebración del Fitur y con ello lo que quería ETA era dañar la imagen del Estado. El cese de la actividad de ETA, les ha obligado a volver a las aportaciones voluntarias porque ETA sigue funcionando y le siguen haciendo falta los recursos. Lo que se está detectando es que los reclamados por los delitos necesitan de las aportaciones voluntarias, necesitan incluso de aportaciones familiares y de la recogida de fondos que se hace de forma genérica en las manifestaciones o las antiguas colectas en las herriko tabernas. Se está haciendo de una forma mucho más visible porque no se ve la necesidad de esconderlo.

En cuanto al Grapo, que es historia, sus finanzas siempre han sido precarias. La financiación se limita exclusivamente al mantenimiento de los presos y son determinados comités de solidaridad los que están ayudando a través, por ejemplo, del Copel que es la coordinadora de presos y los comités de apoyo y solidaridad.

De la historia pasada, Grapo no ha solicitado rescate por los secuestros, siempre ha tenido una versión muy ideológica y lo único que ha solicitado ha sido la liberación de presos. Han sido muy puristas en su actividad. Su sistema de financiación, básicamente, eran los atracos, lo que ellos denominaban las expropiaciones y, también, las organizaciones de extrema izquierda.

161

Como curiosidad, diré que hay determinadas organizaciones de extrema izquierda de toda Europa o independentistas, como puede ser el IRA, organizaciones sudamericanas como el MIR chileno, que apoyó a ETA en los secuestros de finales de los años ochenta. Hay organizaciones de esta índole que sus antiguos militantes están expuestos a integrar grupos de crimen organizado y aportando su metodología y su *modus operandi* de trabajo y están realizando secuestros por todo el mundo. De hecho, tenemos operaciones con varios países y son porque han cometido secuestros, el último, además, es un tema de prensa, fue liberada una americana en Méjico, había sido secuestrada por una organización y eran antiguos militantes del frente de liberación Manuel Rodríguez, organización de extrema izquierda. Había antiguos terroristas involucrados, antiguos miembros de la Raf, de la facción del ejército rojo reclamados por su país y por determinados países donde efectúan atracos.

En cuanto a resistencia galega, utilizó sistemas similares a ETA porque, en su gestación reciente del año 2005, organizó un sistema de órganos pantalla a la antigua usanza de lo que había hecho ETA y recogía los fondos a través del merchandising, de las aportaciones voluntarias a través de los

órganos pantalla, de AMAL; de los focos de captación de jóvenes como AMI... Como organización independentista en sus comunicados, a los que denominan manifiestos, han definido mucho su estrategia a la hora de concretar como objetivos militares, los objetivos económicos, las instituciones bancarias, las multinacionales, las empresas energéticas, las empresas relacionadas con la turistificación, las obras públicas, las ETTs, las inmobiliarias, en fin, una mezcla de independentismo y de extrema izquierda.

El último manifiesto que es de enero del año 2015 a través de la “red tor”, han solicitado aportaciones a través de bitcoin. Eso da muestra de la pobreza de sus finanzas, de hecho, hacemos un seguimiento de la cuenta corriente a la que tienen que ir esos fondos y nadie ha aportado en ningún caso.

El anarquismo insurreccional se está financiando con atracos, los fondos básicamente son para supervivencia de los militantes, lo último que se ha detectado es que personas que residen en España se han desplazado a localidades europeas para cometer atracos. La última incriminación ha sido de una austriaca y un portugués que viven en Barcelona y realizaron un atraco en Alemania y ha habido diligencias incluso por parte de la audiencia nacional para acreditar que hubo financiación del terrorismo.

162

Respecto a los radicalismos violentos, como no es terrorismo, huelga hablar en relación con el área económica; y nos quedamos en la ley de seguridad ciudadana y en la ley de la mención al deporte con las sanciones que correspondan. En cuanto a los instrumentos y herramientas, quería remarcar dos cosas nada más; referente a las penales, la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal nos ha dado la potencialidad de que, a través de la fiscalía, podíamos realizar gestiones de carácter financiero. Ahora, tenemos la posibilidad de que los plazos se alarguen y que, si hay archivo por parte del juez cuando se produce la denuncia, tenemos siempre la posibilidad del recurso que antes no teníamos.

En las de carácter administrativo, tenemos el famoso TFTP, programa de seguimiento de financiación del terrorismo, fruto de un acuerdo de la Unión Europea y los Estados Unidos para hacer un seguimiento de la mensajería financiera, porque las Fuerzas de Seguridad hacen consultas pero no obtienen datos relevantes para las investigaciones.

Las listas internacionales de terrorismo nos sirven como alertas cuando hay entidades, sobre todo personas, que están incluidas en estas listas. Los países que detectan que alguien quiere hacerse cargo de un fondo les bloquean las cuentas y se genera una alerta. Es como un control específico, en el SIS tenemos constancia de que nos ha aparecido por algún sitio.

En materia de órganos de coordinación como herramientas, está el Cnpic, que en materia de terrorismo es el órgano al que tenemos que referenciarnos. Y, en la Secretaría de Estado, se está residenciando el sistema de alerta temprana para temas de explosivos y el Steeple –control de la venta de explosivos–, pero el control de la venta legal, desde el punto de vista del Ministerio de Comercio, lo lleva directamente la Guardia Civil.

En relación con la contra proliferación, la Comisaría General tiene competencia exclusiva en esta materia, que es la protección tecnológica, porque dentro del Cuerpo Nacional de Policía es la que asiste a la Junta Interministerial en material de defensa y doble uso.

En el asunto operativo, la proliferación de armas de destrucción masiva, considerada como algo genérico, es la difusión de las armas convencionales y las no convencionales por el mundo. Aquí, tenemos que incluir los explosivos, el famoso NRBQ, los materiales nucleares, radiológicos, biológicos, químicos, ... Todo este material es altamente peligroso, porque se supone que en manos de las organizaciones terroristas puede generar los mayores daños; pero ahora hablamos de la economía, no de los efectos de la proliferación, sino de cómo se relaciona con el mundo económico; pues no hay nada más relevante a la contra proliferación que, por ejemplo, las adquisiciones gestadas por terceros Estados o los países que realmente son proliferantes y adquieren el material porque les resulta muy costoso comprarlo o porque, verdaderamente, están sujetos a bloqueos de carácter internacional o, sencillamente, porque las empresas de todo el mundo necesitan vender sus productos y si los pueden colocar en el mercado lo hacen. El material de doble uso, por ejemplo, un helicóptero o ahora que estamos especialmente pendientes de los drones, es material que las empresas lo tienen que vender. Y qué mejor mercado que el que tiene mucho dinero y si es negro, mejor.

163

Las investigaciones que se llevan en la Comisaría General de Información provienen, básicamente, del famoso Reoce (Registro especial de operadores de comercio exterior). Asistimos a la “Hindula indu”, junta en la que están todos los ministerios afectados por el comercio exterior. De esas reuniones se obtiene mucha información, porque las empresas necesitan inscribirse en un registro y en el momento que se dan de alta ya generan una alerta.

Todo pasa por esa junta y ahí está la alerta de la venta. También, puede haber gente que quiera vender helicópteros, o material misilístico, o también pueden ser determinados combustibles que sirven para que los misiles vuelen.

Todo esto tiene un control, pero también es verdad que hay una venta de ese material totalmente descontrolada. Normalmente, las investigaciones

se gestan no solamente a partir de la junta sino que se gestan porque hay movimientos de fondos que alertan de que se están produciendo ventas de ese tipo. En la Comisaría General de Información (CGI) a todas las unidades territoriales les decimos que, para investigar la proliferación, trabajen con las empresas; que estén especialmente atentos a transacciones de empresas que han pedido alguna consulta previamente, porque están viendo si hay alguna información que pueda paralizar esa venta; o si han cometido infracciones de carácter menor o administrativas; empresas pequeñas constituidas por españoles residentes y, por supuesto, todo el mundo que está alrededor del mundo proliferante: los congresos, las exposiciones, las ferias a las que viene determinada gente.

En la proliferación, está incluido lo que se denomina el Know how, que es el conocimiento intangible, por ejemplo, el coreano que viene a estudiar química a la Universidad de Pamplona. Todo ese seguimiento hay que hacerlo cuando viene un extranjero y viene con un visado; tanto el CNI como el Cuerpo Nacional de Policía, hacen un chequeo previo para darle el visado, sobre todo si viene de un país sujeto a la expedición del visado. Cuando todas esas informaciones nos llegan, hay que hacer un seguimiento y de ahí se obtiene mucha información.

164

El sector químico y los precursores de explosivos, también están incluidos en la materia de proliferación y ahí sí que es más tangible la comisión de hechos terroristas, máxime y por ende, el tráfico de armas, porque no hay más que repasar las últimas acciones terroristas que se están cometiendo en Europa con armas.

En cuanto al sector de los explosivos, el órgano de coordinación, el Centro de Inteligencia Contra el Crimen Organizado (CICO), es quien recibe las comunicaciones y luego nos da traslado a las Fuerzas de Seguridad del Estado, en función de la Ley 2/86 y en función de nuestra demarcación territorial. Una vez que tenemos la comunicación, hacemos la investigación pertinente con el fin de comprobar si el destino final del precursor de explosivos es, verdaderamente, para fines terroristas o si son destinados a precursores de drogas. De hecho, hay un alto porcentaje en que el destino final es para asuntos de drogas y no para explosivos.

TURNO DE PREGUNTAS

Pregunta en sala: mi pregunta es para Eugenio Jiménez García. La pericial de inteligencia, su reconocimiento legal ¿Se ha puesto en duda por abogados defensores? Y ¿cuál es vuestro respaldo o reconocimiento en ese sentido?

Responde Eugenio Jiménez García

Permanentemente es puesta en duda. Desde su comienzo, en la lucha contra la financiación de la organización terrorista ETA en los juicios orales; el conjunto de letrados, en la representación procesal de los acusados, la ponía en duda, y no sólo su procedencia, sino hasta la capacidad como peritos que pudieran tener e incluso los calificaban como simples testigos.

Es verdad que, tanto la doctrina como la actuación, están reconocidas y no hay ningún problema, es más, creo que es modelo que se toma en otros países y de hecho se ha ido reproduciendo la participación en los enjuiciamientos como peritos de inteligencia de los funcionarios de información; no solamente en los aspectos económico financieros, sino también en otros ámbitos como peritos de inteligencia y, fundamentalmente, ahora en los enjuiciamientos por causas contra el yihadismo.

165

Casi es permanente el requerimiento de informes periciales por parte de la autoridad judicial a la Comisaría General de Información, con el objeto de avalar las averiguaciones, petición que se especifica claramente; y estoy de acuerdo en que, el perito de inteligencia, podría estar perfectamente reconocido en otros términos en nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Comentario en sala de Mario Hernández Lores

Como se suele decir, me alegra que hagas esa pregunta. Concretamente otra función profesional que tengo es la de dirigir las dos revistas policiales. Y justamente en el último número de la revista Ciencia Policial, el del mes de junio y monográfico sobre ciencia policial y doctrina, uno de los artículos que se han publicado toca y desarrolla específicamente este tema.

Pregunta en sala: Mario Hernández Lores para Eugenio Jiménez García

Has hablado del sistema hawala de financiación y a mí siempre me ha preocupado ¿Puedes ampliar un poco si realmente tenemos alguna opción de prevenir, investigar, o cortar con ellos?

Responde Eugenio Jiménez García

Su procedimiento se define por ser informal de movimiento de fondos, entre los procedimientos alternativos están las remesadoras alternativas a las

transferencias bancarias. Es informal porque lo que se mueve es el valor, no se mueven cantidades dinerarias de ningún tipo, no quedan vestigios, se manejan con claves; además, es muy atractivo porque se mueven grandes cantidades de dinero y solamente en algunos supuestos. La ganancia se obtiene por los tipos de cambio, o porque ya está pactado una comisión, pero no está regulado y habría grandes dificultades para poderlo regular y en el momento que se regulara siempre permanecería. Se regularía aquellos que, de alguna manera, funcionan como remesadoras y como hawaladara al tiempo.

Pero los que están en el primer piso de Lavapiés, que nadie los conoce, permanentemente van a mantener la clandestinidad, porque es lo que les hace valer como hawaladares y, además, es un procedimiento basado en la absoluta confianza; de hecho, creo que es la mejor fórmula para mover clandestinamente fondos; siempre en relación con el crimen organizado, o con el terrorismo, constituye una auténtica amenaza y su regulación es muy complicada aunque muchos ámbitos y muchas instituciones, lo demandan. El *hawala* permite mover cantidades a lugares remotos y además permite triangular operaciones y realizar operaciones compensatorias de cobros y pagos en función del número de hawaladares que pueda haber y eso le facilita mucho las cosas al malo y nos dificulta a nosotros. Solamente ha habido un caso conocido en relación con el atentado de Yerba, en el año 2003, en la sinagoga, fue una operación que se resolvió aquí, con ocasión de la comisión rogatoria internacional y, a través de una operación de hawala, se adquirió el camión que luego sirvió para explosionarlo junto a la sinagoga causando un elevado número de muertos y heridos. Hubo un procedimiento y las correspondientes condenas que fueron de seis años de prisión que, según hablábamos antes, se quedan cortas, pero entonces la condena era por colaboración porque no estaba todavía establecido el tipo penal por financiación del terrorismo.

MESA REDONDA: LA SEGURIDAD Y LA CESIÓN DE INTERESES INDIVIDUALES EN LAS SOCIEDADES ABIERTAS

Modera: Enrique Barón Castaño
Comisario General de la CGI de la Policía Nacional
Participan: Manuel Rodríguez García-Risco
José María Borja Moreno
Eugenio Jiménez García

RESPUESTA INTEGRAL Y RESILIENCIA SOCIAL PARA LIDERAR CAPACIDADES DE INVERSIÓN

167

JESÚS HERNÁNDEZ ÁLVAREZ
Inspector de la Policía Nacional. CGI.

El tema principal lo tienen en la “Respuesta integral y resiliencia social para liderar capacidades de inversión”. Un asunto complejo, en ocasiones difícil de hilar, al que vamos a darle forma para hacernos con una idea de qué es la gestión integral de riesgos. Vamos a hablar de resiliencia y vamos a intentar ver qué hay detrás de este concepto para posteriormente conectarlo con esa parte que es la inversión de las capacidades, que es lo que realmente interesa y el motivo central que está vertebrando estas jornadas.

Mi misión principal, en la Comisaría General de Información, es compleja. Se trata de crear modelos de trabajo, estructuras diversas y dinámicas, metodologías para hacer cosas que ya se están haciendo pero que intentamos estandarizar para que se haga exactamente igual en una unidad que en otra, ese es el reto, el de dar un paso más. Cuando el comisario José María Borja Moreno comentaba que se hacen las cosas bien pero que siempre es mejorable, esa es la idea, no se puede parar, siempre hay que mejorar y no podemos

conformarnos con lo que tenemos. Con esa premisa es con la que se va a trabajar. Tengo el privilegio de que mis funciones son muy transversales ¿Eso que supone? pues que lo mismo estamos trabajando en gestión de riesgos que en elaborar una metodología para hacer riesgo de financiación del terrorismo, por ejemplo, hemos colaborado con Eugenio Jiménez García, como también hemos trabajado en periciales, en la preparación del plan de protección y prevención antiterrorista y, en ese sentido, me considero privilegiado. Mi trabajo me permite tocar varios puntos y a la vez ir aportando algo de método en la medida en que podemos.

La primera parte mi intervención está basada en la gestión integral y hago hincapié en integral. Todos conocemos el fenómeno terrorista y nos enfrentamos a lo que denominamos un sistema de amenazas; obviamente, la parte más importante, la parte violenta; pero también la experiencia española nos dice que esa parte violenta también tiene una rama en lo social, que se mete en lo político y que, conjuntamente, su objetivo principal es desestabilizar, en este caso, al Estado español. Estamos hablando de ETA y de todos los entramados que había alrededor.

168 Para definir el sistema de amenazas, en un primer momento, era relativamente sencillo después de los años de experiencia con el terrorismo autóctono. El cambio de ciclo, al enfrentarnos a otro tipo de terrorismo, nos obliga a definir las nuevas amenazas ¿A qué nuevo sistema de amenazas nos estamos enfrentando? Porque lo mismo estamos hablando del Daesh en Siria e Irak como una amenaza híbrida, como un ejército que tiene capacidades militares para enfrentarse a una colación internacional, o como estamos hablando de una persona que coge un cuchillo y sale a la calle a apuñalar a la gente.

Estamos hablando de aparatos de comunicación que generan o intentan promover, opinión pública dentro de un determinado margen de la población. Para definir esas amenazas, solemos trabajar, o definir, o contarlos, porque no hacemos más que contar una historia y es la de un grupo de ciudadanos que se enfrenta al Estado. Ese sería el paradigma del terrorismo clásico, el terrorismo no deja de ser violencia de política. Se puede enfrentar de una manera violenta o de una manera no violenta como el caso de ETA. Teníamos un brazo armado que mataba y dejaba las calles españolas llenas de sangre y, a la vez, teníamos a organizaciones y grupos insertos en la sociedad a nivel político, a nivel social y a nivel de juventudes, con una misma finalidad.

Tenemos esos ciudadanos insatisfechos con el Estado que pretenden derrocarlo, que trabajan de una forma violenta o no violenta, tenemos esos mismos ciudadanos. También, la Comisaría General de Información hace frente a otro tipo de amenazas, a los ciudadanos que no les gustan otros ciudadanos; estamos

hablando de delitos de odio, de otro tipo de delitos en los que también existe ese componente ideológico que hace que se cometan una serie de delitos. A su vez, también tenemos la parte violenta y la parte no violenta, el artículo 510 de Código penal nos dice que se pueden cometer delitos no violentos pero con una motivación ideológica.

Este tipo de ciudadanos, a los que no les gusta el Estado, a los que no les gustan otros ciudadanos, que operan de forma violenta o no violenta, nos permiten posicionar las amenazas a las que nos enfrentamos. En el caso de ETA era muy claro que estaban organizados, en el caso actual hay una parte organizada y otra un poco más desorganizada.

Es importante, llamar la atención sobre un concepto que es el de la resistencia sin líder, que se usaba en Estados Unidos cuando los supremacistas blancos, sus ideólogos, escribían sus textos. Sin embargo, no había una conexión entre la parte dogmática y la parte que lideraba y que ideaba, con las partes operativas. Había gente que asumía unos idearios y ejecutaba esa resistencia sin líder y a la que se llamó así hace años. En parte, es a lo que nos estamos enfrentando con el terrorismo yihadista actual; tenemos una parte organizada y otra parte no organizada.

Después de esa estructuración de las amenazas, conforme a esos dos ejes, tenemos que empezar a hablar de riesgo, de gestión de riesgo. En el fenómeno terrorista siempre hablamos del riesgo de atentado terrorista aunque, evidentemente, es lo que nos despierta por las mañanas en el telediario o lo que interrumpe una programación para contarnos un nuevo hecho terrorista. Pero, tenemos que ir definiendo qué distintos riesgos existen en lo que llamamos fenómeno terrorista.

Seguimos la máxima de dividir y fragmentar un problema grande, el fenómeno terrorista, en trozos relativamente pequeños. En el riesgo de desestabilización del Estado, el activo que protegemos es la propia estabilidad, la de España, la del mundo occidental; pero el primer riesgo que tenemos que definir es el riesgo de desestabilización. Las amenazas, a esa desestabilización, pueden ser violentas o no violentas. Ese es el activo a proteger. Ahí tenemos el primer riesgo definido.

El activo lo concebimos siempre con dos características principales, una es su valor; hay activos que valen más que otros, por ejemplo, dejamos un peluche en un coche pero no dejamos un ordenador a la vista. La acción es la misma pero una cosa vale más que otra, por lo tanto, el ordenador me lo llevo, por si me lo roban, pero el peluche de mi hijo lo dejo a la vista, no hay ningún problema, no le doy valor.

Ese concepto de valor, de los activos a proteger, es lo que denominamos criticidad; tenemos que darle un valor a las cosas que queremos proteger para priorizar recursos limitados. En cuando a la gestión del riesgo con recursos limitados, esta ha de conectarse con la inversión. No podemos proteger todo por igual.

La segunda característica de los activos es su propia vulnerabilidad. Hay cosas que de por sí están más protegidas o son de más difícil acceso; son menos notorias. Seguramente, al hermano del Presidente Rajoy no le conozco; está mucho más protegido el propio Rajoy, porque es identificable en cualquier sitio. La notoriedad de un activo, lo fácil que es identificarlo o no, es una característica que hace más fácil de atacar.

Luego: primera característica, criticidad, valor del activo. Segunda, la propia vulnerabilidad. Las medidas, o lo fácil que es atacar o no, a un activo.

En cuanto a las medidas de reducción del riesgo, podemos abarcarlas en dos bloques: aquellas que van a proteger al activo o las que van contra la amenaza en términos generales.

170 Medidas de reducción de riesgo: o protegemos el activo o protegemos la amenaza. La forma de proteger el activo es reduciendo su vulnerabilidad o su criticidad. Si hay una alerta de secuestro en el Sahel contra unos turistas españoles ¿qué hacemos? una opción es eliminar la criticidad llevando el activo, se eliminan las cosas de valor que hay allí; si hay una amenaza de ACMI en aquel momento; si hay una amenaza concreta y hay activos de valor, turistas, etc. La primera medida es: nos los llevamos, eliminamos la criticidad y no hay riesgo.

Esos componentes del riesgo genéricos nos sirven porque con ellos pretendemos trabajar en cualquier tipo de riesgo; hemos hablado de desestabilización. En el atentado, nuestros trabajos van encaminados a la modificación, en su momento, del actual plan de protección y prevención terrorista. Se incorporaron criterios de criticidad en la propia instrucción de Secretaría de Estado y que es lo que se va a gestionar. El riesgo va en función de las vidas, del impacto económico que pueda haber, hablamos de economía; el impacto simbólico incluso el impacto en las propias instituciones. Hay una serie de criterios que evaluamos a la hora de decir este activo vale más que otro. Es un asunto complicado que tiene una repercusión importante porque los planes de seguridad, en cierta medida, van en función de la evaluación del riesgo.

En el riesgo de atentado el activo son las personas, los edificios, las instalaciones tangibles e intangibles. Tenemos el centro de proceso de datos relativamente cerca de donde nos encontramos en estos instantes, si ese centro de

datos se inutiliza o vuela por los aires, tendríamos un problema desde el punto de vista de la pérdida de información que allí se almacena. ¿Cómo podemos reducir la criticidad en un único centro de datos? haciendo copias, que es lo que se hace siempre y supone dinero. Las medidas para proteger, para reducir vulnerabilidades tienen un coste importante. Cuando hablamos de riesgo de atentado terrorista hablamos de protección y lo primero que se nos viene a la cabeza es la protección de una persona; de un policía; de un dispositivo que protege físicamente, en un momento dado, a un activo; activo estático, activo dinámico. En una ciudad compleja y abierta como es Madrid, o como es cualquier ciudad europea.

La Comisaría General de Información centra, gran parte de su trabajo, en la amenaza, en la persecución de estructuras terroristas.

Respecto del riesgo, hablamos de desestabilización, del atentado del tráfico de armas, de la tecnología de doble uso, de la financiación, de la radicalización, de los procesos de radicalización. Ahora bien, ¿cuál consideran que es el activo a proteger en los procesos de radicalización? las personas, los propios musulmanes que son objeto de esa radicalización. ¿Cuál es la amenaza en ese caso? las amenazas son las propias ideologías que se difunden, los *modus operandi* con los que se transmite esa ideología a través de los medios de comunicación de masas, o a través de un predicador, o a través de un amigo, o a través de tu padre. De manera que tenemos una serie de colectivos a proteger, puesto que son ciudadanos españoles que están viviendo en España y tenemos la obligación de protegerles de esa amenaza en concreto.

171

Los *modus operandi* son sutiles; son muy llamativos los videos de decapitaciones o los videos en los que la violencia extrema es lo más importante. Pero, lo más sutil seguro que no es eso, lo más sutil son discursos menos agresivos, menos radicales, pero que se adecúan muy bien a esas personas que tenemos en España o en Europa. Se adecúa y se adapta el mensaje, ahí está una de las grandes potencialidades del Daesh; que ha sido capaz de poner en marcha un aparataje mediático centralizado y descentralizado que lo que está haciendo es venderle a cada uno lo que quiere o lo que necesita oír. El Daesh no ha hecho ni más ni menos que lo que puede hacer Google; me salen una serie de mensajes de textos de anuncios que se adecuan a mis gustos, porque estoy con mi teléfono móvil consultando una serie de cosas y saben que, en ese instante, la persuasión puede incidir en mí.

De manera que, tenemos ese activo a proteger, tenemos esos colectivos vulnerables, ahora bien ¿cuál es la vulnerabilidad de una persona? Hay que enfocarlos desde el punto de vista de la persuasión, cuáles son sus características, su entorno, etc. Y qué mensajes van a impactar o van a modificar sus

actitudes. La persuasión no deja de ser un cambio de actitudes y Daesh lo ha conseguido, lo ha hecho muy bien en ese sentido, ha sido capaz de generar un proceso de comunicación, de transmisión de ideas y de cambio de actitudes. Facilita los viajes a zonas de conflicto e informa cómo atacar, dónde atacar y cuándo atacar.

Aquí tenemos otro riesgo que es el de los procesos de radicalización. Es importante identificar bien el activo, las amenazas que no dejan de ser esas ideologías extremistas que *per sé*, mientras estén guardadas en un cajón, no hacen daño a nadie, pero cuando se ponen en juego en procesos de comunicación y empiezan a transmitirse de boca a boca o a través de distintos mecanismos, es entonces cuando sí constituyen una verdadera amenaza.

Hablamos de financiación, de riesgo de financiación, del riesgo de que se obtenga dinero o una serie de bienes para una finalidad. El sistema a proteger, el propio activo, es nuestro propio mecanismo, los mecanismos que hemos generado para que eso no ocurra; si son vulnerados, gana el malo, si son detectados, ganamos nosotros.

172 Se han ido generando mecanismos, la financiación es un ejemplo muy claro, muy bien regulado, tanto desde el punto de vista de leyes, de reales decretos; a nivel de organismos, de instituciones, etc. Ese es nuestro sistema de defensa contra estos riesgos; el sistema de defensa contra el riesgo de atentado terrorista, el de protección. Son los compañeros que trabajan en la calle; los que trabajan contra las amenazas en la Comisaría General de Información y que llevan a cabo su labor de investigación para atacar esas estructuras terroristas.

Según vamos definiendo un riesgo, vamos generando un sistema de protección o de trabajo contra ese riesgo para detectarlo y neutralizarlo en la medida que podamos.

Podemos hablar de tecnología de doble uso de los propios viajes; el propio riesgo de que un terrorista se desplace. Ahí tenemos todo el aparataje que, en su día, inició Estados Unidos a partir del año 2009, en un intento de atentado por un nigeriano en un vuelo a Detroit, cuando, en ese momento, se empiezan a endurecer las medidas para detectar los viajes de ese tipo de personas; Europa sigue detrás. Ahora, con esas medidas, tenemos todo el trabajo que se está haciendo para intentar establecer un sistema de detección, que a la vez es de protección, de elementos terroristas, un sistema que permite identificar quien va y quien vuelve por toda Europa.

Respecto del riesgo -fenómeno terrorista-, identificamos el activo, identificamos las amenazas y ¿qué tenemos que hacer, qué llevamos haciendo toda

la vida? generamos una estructura que intenta mitigar, detectar, neutralizar la amenaza y proteger el activo. Se van superponiendo riesgos, unos sobre otros. ¿Cuál es mi trabajo? tener la visión de conjunto de esos riesgos, si solo nos centramos en uno solo de ellos, que está bien, hay grupos, unidades específicas que trabajan riesgos específicos, digamos que nos estamos perdiendo parte del problema; tenemos que atender a todo pero con una idea global.

De aquí viene la parte de gestión integral de riesgos; tenemos que tener esa perspectiva y tenemos que hacerlo de una forma ágil; ahí está el problema, que el mundo es global, la imagen cambia constantemente y es muy difícil tener esa imagen actualizada en tiempo real. Esa imagen global que nos dice que, en un mundo complejo, si reducimos o neutralizamos al Daesh, por ejemplo, en zona de conflicto, como está ocurriendo, va a hacer llamamientos y va advertir no vengáis aquí que nos están neutralizando, atacad en Europa que es donde estáis.

De manera que, la reducción de un riesgo en un momento dado, la reducción del riesgo de desestabilización de Oriente Medio -Siria e Irak-, esa reducción del riesgo, está generando un incremento de la amenaza en otra parte, en Europa, en Estados Unidos.

La reducción de un riesgo, como en el caso de los viajes, puede hacer que otro riesgo, otra amenaza, se incremente, de manera que nuestro trabajo estriba en tener esa visión de conjunto porque, si solo atendemos a uno de los riesgos, podemos estar, efectivamente, reduciendo uno de ellos pero colateralmente quizás no de forma inmediata. Sin embargo, de alguna manera, estamos contribuyendo a que otro crezca. Obviamente, nuestro trabajo es reducir todos los riesgos, pero tenemos que ser conscientes de esa realidad, de esa conectividad entre todos los riesgos y que la gestión de esos riesgos sea integral, que tengamos en cuenta que si bajamos aquí o apretamos aquí, puede subir la amenaza en otro sitio, porque nuestros recursos son limitados; si protegemos una serie de activos otros pueden verse desprotegidos. Esto es la gestión de riesgo, reducir los riesgos totales con el menor coste posible y de la mejor manera posible priorizando. Esa es la primera parte de la presentación, la puesta en escena de la gestión de lo difícil de la gestión integral de riesgos.

El concepto de resiliencia. Un concepto nuevo, incorporado en nuestra estrategia de seguridad nacional, uno de los principios informadores de la política de seguridad nacional que viene nombrado, no con esa palabra, resiliencia, en el artículo 4 de la Ley 36/2015 de Seguridad Nacional, en la que se habla como principio informador de la política de seguridad del Estado español de la resistencia y recuperación. Ese es el sinónimo de resiliencia; resistencia y recuperación.

Pero, a la vez, ese concepto que aparece en la Ley de Seguridad Nacional, habla de resiliencia a nivel psicológico, sobre todo cuando se habla de víctimas del terrorismo, de esa capacidad que tiene la persona para superar, día a día, la circunstancia traumática de la muerte de un ser querido. Se habla de resiliencia de estructuras e incluso de organizaciones; de si una organización sufre un impacto y de la capacidad que tiene de recuperarse. Hablamos de resiliencia, de resistir y recuperarse, o volver a alcanzar ese nivel anterior.

En esa línea, está el pilar de la estrategia antiterrorista española-europea, la de recuperarse o prepararse para la respuesta. Nos han dado y la resiliencia se refiere a cómo asumes los impactos, de qué haces, o cómo tu organización, o tu sistema de seguridad afrontan su día a día después de haber recibido el impacto. Resiliencia significa que ya nos han dado, implica que el impacto se ha provocado, se ha producido. Entonces nos posicionamos en ese pilar de la estrategia antiterrorista.

174 Nos han dado, hemos sufrido el impacto, y la pregunta es ¿cómo vamos a responder? Se puede decir que toda medida de gestión de riesgos favorece la resiliencia, la recuperación de fortaleza; pero, el concepto de resiliencia, según algunos autores, es un poco más amplio.. Imagínense si tuviéramos que colocar un dispositivo permanente –estático– de compañeros de policía para proteger todos los activos que, en un momento dado, pueden estar amenazados o en riesgo. No sería viable, imagínense la que se está montando a nivel europeo; que está bien y es legítimo, por supuesto. Desde el punto de vista de la detección de los movimientos terroristas, en el asunto del API-PNR, llega un momento en que el gasto en medidas de seguridad es tan excesivo que no es viable. Hay algunos autores que dicen que en ese punto es donde la resiliencia entra en juego y donde las reglas tienen que cambiar, no podemos concebir la seguridad de la misma manera que la entendíamos años atrás. Es tal el gasto que tenemos que desembolsar y aquí la resiliencia se da la mano con la sostenibilidad, que es otra palabra también muy usada y muy manida; hasta qué punto somos capaces de tener nuestro sistema de seguridad en estas mismas condiciones, durante cuánto tiempo. Justo en ese punto es donde algunos autores dicen que la resiliencia tiene que ser a nivel central, global, de organización, de pensamiento y a nivel de filosofía. No es un zeta más en la calle, no es un compañero más en la calle, tenemos que concebir la seguridad desde otro punto de vista. En ese punto, la propia Ley de Seguridad Nacional establece el sistema de seguridad nacional, un concepto que se está incorporando en España, ahora bien, otra cosa es la aplicación.

El concepto de seguridad nacional ya está incorporado desde el año 2015 y en la Estrategia Nacional de Seguridad del año 2013; un cambio estratégico importante en España, porque lo que demuestra es un cambio estratégico, un

cambio de pensamiento, de planeamiento estratégico de seguridad. El hecho de que aparezca en la ley el concepto de Estrategia de Seguridad Nacional es algo que considero importante; pero el reto es, precisamente, incorporar el concepto de resiliencia en nuestras organizaciones. Aquí conecto con otro elemento crítico, en el sentido de la mejora constante, y es el de valor del error, el valor del fallo. En términos generales, sociedades como, por ejemplo, la americana sí se valora mucho el haber iniciado proyectos y no pasa nada si has fracasado. Se supone que si has puesto en marcha tres empresas y has fracasado en las tres se entiende que la cuarta tienes una capacidad de aguante, de recuperación, que dice mucho de la persona que hace esa cuarta empresa. Eso es cómo concebimos el error, el error tiene que ser esa parte de mejora, no la parte que nos dice que nos hemos equivocado. Si queremos que nuestro sistema de seguridad, nuestro trabajo día a día, sea resiliente, mejore y evolucione. Tenemos que darle ese valor a lo que es el error en sí, el equivocarse, el saber que nos equivocamos, y no pasa nada y, obviamente, aprender de ese error.

Nassim Taleb, economista libanés, en el libro titulado “El cisne negro”, que ha tenido un cierto impacto, y en otros que ha escrito, explica que hay sucesos de probabilidad muy baja, muy remota, pero con un impacto enorme. El ser humano, en términos generales, funciona con aquellas probabilidades más grandes, con aquellas que podemos reducir o podemos controlar, en un corto plazo. La filosofía de Nassim Taleb, después de haber trabajado veinte años en los estados financieros a nivel internacional, critica o pone encima de la mesa, lo difícil que es prever en el mundo globalizado. Su filosofía es; centrémonos en reducir nuestras vulnerabilidades en ese punto de improbabilidad de algo relativamente pequeño, pero que tiene un impacto enorme.

175

¿Recuerdan el origen de la revuelta en Túnez, el derrocamiento de Ben Ali? Un joven de 26 años se inmoló para evidenciar su falta de oportunidades. Su gesto le convirtió en héroe y dio paso a una revuelta popular que terminó derrocando al dictador Ben Ali.

La conducta de una sola persona en un momento dado, el enfado de ese estudiante universitario porque un policía le tira el puesto de fruta por no tener permiso, le lleva a inmolarse en el ayuntamiento. Hay una foto de este chaval, en el hospital, vendado y recibiendo la visita de Ben Alí.

Ese fue el desencadenante, la conducta de una sola persona y ese es uno de los motivos por los que estamos hablando de Daesh hoy; la conducta de una sola persona, en un mundo globalizado, ha movilizado coaliciones, ejércitos, han caído gobiernos, hay atentados en Europa... Estamos hablando de lo impredecible que es el mundo global. Lo que dice Taleb es que tenemos que intentar ser, y acuña un concepto bastante extraño, bastante peculiar, antifrágil.

Lo frágil es lo que se somete a estrés y se rompe, lo antifrágil es lo que se somete a estrés y se vuelve más fuerte. Esto es lo que dice Taleb y pone de ejemplo el sistema de aviación; investiga cada fallo, cada accidente, invierten un dinero en saber las circunstancias de por qué cayó un avión; y cualquier mejora se incorpora automáticamente al resto de aviones y dicen, estos aviones que son del mismo modelo se paralizan hasta que no se aclare la investigación, de manera que utiliza muchas veces en el libro el concepto de antifragilidad, de cómo tenemos que ser o mejorar a base de errores, de ahí el valor del error.

Se tiene a la policía española como una institución con un cierto nivel de eficacia porque no se han cometido atentados en España recientemente. Una de esas razones es la mejora a base de errores y otra es que no tenemos atentados desde hace un tiempo; no nos confiemos, porque el análisis de cada atentado, lo bien o lo mal que se hacían las gestiones, mejoraba el sistema; de manera que, ese es un concepto de resiliencia que es transversal a cualquier actividad y que supera el riesgo de desestabilización y de atentado.

176 Para cualquiera es un principio filosófico que debe empezar a impregnar a la sociedad española y ahí está también la parte de la Ley 36/2015 de cultura de seguridad, en la que ha habido una evolución en la parte de pensamiento estratégico a nivel normativo muy importante. Hay gente que dice si contamos esto se genera alarma, y creo que ya somos maduros, la sociedad española está madura, nos han dado bastante durante muchos años como para saber a qué nos enfrentamos y explicar a qué nos enfrentamos.

De manera que, ese principio de resiliencia debe impregnar las políticas de comunicación, de las propias medidas en las organizaciones ¿Cómo mi organización recibirá el impacto, si en un momento dado se corta la comunicación entre las cabezas pensantes y, por ejemplo, una brigada ¿Cómo reaccionaríamos? la OTAN alcanzó un consenso sobre los principios mínimos de resiliencia en los Estados Miembros para desplegar, en un momento dado, el ejército, La OTAN hablaba de una estabilidad en la cadena de mando, a nivel de gobierno, hablaba de reforzar capacidades, por ejemplo, para controlar flujos de personas, de refugiados, de gente que huye de un ataque, de una guerra... Estamos hablando de capacidades para tener alimento, capacidades para tener suministro eléctrico, de capacidades básicas; o de las garantías mínimas que un Estado o miembro de OTAN podía tener para empezar a pensar que si tenemos un ataque, tendremos que soportar flujos de gente descontrolada.

Ahora viene, en la parte de inversión, en esas capacidades de inversión, llega un momento en que es tanto lo que hay que invertir que hay que cambiar el chip; pero mientras, obviamente, hay que invertir y ver cómo reducimos los costes que, en ese momento, más nos interesan. De ahí que en la parte

integral de los riesgos hay que tener esa visión de juego y, como un buen jugador, tener una visión de conjunto, que es lo que determina que sea un jugador aislado, o un equipo de verdad. Esa es la aspiración, la gestión integral de riesgos, ese concepto de resiliencia no solo como capacidad de resistencia, sino para mejorar. Tenemos que aprender de la experiencia, que es lo que hacemos constantemente, cambiar información con países o compañeros de otras nacionalidades que han sufrido atentados. Pero el concepto último es interiorizar una filosofía de trabajo, podemos estar bastante sensibilizados pero hay que comunicar esto mismo a la ciudadanía, esa resiliencia social.

Se trabaja en desastres en el ámbito de protección civil, en cómo preparar a determinados colectivos, ciudades..., que están, por ejemplo, al lado de un volcán y que, aunque de alguna forma improbable, puede ser arrasada por completo. Hay que estar preparados psicológicamente y dentro de las capacidades que uno tiene económicamente.

TURNO DE PREGUNTAS

Pregunta en sala Manuel Rodríguez García Risco

Recuerdo que cuando entró en vigor el Tratado de Lisboa, año 2009, quedaron congeladas las listas de terroristas internos. Entonces, en las listas de los terroristas, en las que teníamos a los miembros de ETA o estaban los del IRA, estaban las propias entidades, pero estas quedaron bloqueadas y no pudimos incorporar más organizaciones terroristas; de hecho, fue España el único país que se quedó con treinta y un miembros de ETA y luego, con el paso del tiempo, fueron cumpliendo sus condenas solicitando la cancelación de sus antecedentes y empezaron a interponer recurso que llegaban a Estrasburgo, porque decían que ellos no tenían que estar en esas listas. Esto fue fruto de la entrada en vigor del Tratado, que no se entendía que con las herramientas que había de colaboración internacional como, por ejemplo, el SIS, donde se graba una requisitoria; no fuese necesario tener a alguien reclamado por un delito y al mismo tiempo tenerle sujeto a medidas de carácter administrativo. En este caso, era la posición común la 9.3.1, a efectos de cooperación judicial y de congelación de fondos.

178

Yo quería preguntar cómo está ahora ese asunto; sé que ha habido muchas reuniones en foros europeos para ver cómo se desbloqueaba el tema ante la posibilidad de que los recursos tuvieran recorrido y España fuera sancionada como se podía prever.

Responde Jesús Hernández Álvarez

Efectivamente, fue una situación poco afortunada la situación de los famosos terroristas con asterisco y que respondía a una motivación de derecho comunitario. De hecho, la combinación de la posición común y el reglamento era la relación que existía entre el tercer pilar y el pilar comunitario.

Es decir, en el tercer pilar de la cooperación policial reforzada, en la razón jurídica, no había medidas que afectaran al mercado interno, sin embargo, había una razón de carácter político y fue muy poco afortunada la falta de solidaridad de los miembros del resto de los países europeos. Había una falta de comprensión hacia las necesidades españolas y que, afortunadamente, ha cambiado; que por primera vez en Europa existe la percepción de que el terrorismo no es un fenómeno que afecte exclusivamente a un país, sino que afecta a todos.

Existen muchos instrumentos para potenciar las listas; listas con fundamento judicial y no exclusivamente listas sobre base de información de inteligencia y que no son susceptibles de recurso. Las listas cumplen un factor

de naturaleza disruptiva, de aviso al sector financiero, aunque hay todavía margen para mejorar e insisto creo que ha habido un cierto cambio de mentalidad. Hace unos años era muy frustrante la percepción que de España teníamos, de que la situación no se entendía, no se comprendía y no se compartía. Yo creo que eso ha cambiado.

Comentario en sala de Manuel Rodríguez García Risco

De hecho, nos hemos visto en la misma tesitura que los italianos, organizaciones como la Fai fri, de carácter anarquista, se han visto retiradas de las últimas actualizaciones de la posición común, con lo cual, ellos tampoco pueden acreditar que son organización terrorista más que a efectos administrativos.

Responde Jesús Hernández Álvarez

Sí, a efectos de cooperación judicial. Me gusta insistir en el tema de que a pesar de que era un tema jurídico, lo que había detrás era una carencia de apoyo político. La Unión Europea se mueve con apoyos, con impulsos políticos y la resistencia a explorar las vías del tercer pilar respondía al hecho de que los problemas del terrorismo doméstico, en aquel momento, se percibían como un tema que no se merecía la solidaridad europea. Eso ha cambiado y ha cambiado a nivel de información entre los servicios de inteligencia y esa finalidad no es, en general, un instrumento muy eficaz para bloquear activos terroristas, pero sí cumple una finalidad de disfunción que sí que es útil.

179

En la reunión de la Comisión, sobre el bloqueo de financiación del terrorismo, una de las cuestiones que se planteó fue la de que España creara una lista de terroristas nacionales -españoles-, que tuvieran responsabilidades pendientes como consecuencia de la realización de atentados y que hubieran sido objeto de condena en rebeldía; terroristas miembros de ETA fugados en Sudamérica. Sin embargo, la fiscalía dijo que no.

Comentario en sala: yo creo que somos un poco autocríticos. Me ha gustado el tema que ha planteado porque a veces, sobre todo en materia de financiación del terrorismo, un punto fundamental es entender la amenaza, es decir, es mala política aplicar los remedios que han servido para un grupo terrorista a otros grupos terroristas que tienen la estructura de financiación un tratamiento distinto. Por ejemplo, la experiencia española en la financiación de ETA donde existía un aparato militar que financiaba el aparato político, es muy distinta de la experiencia, por ejemplo, de la red Al Qaeda, donde lo que existe es una financiación externa a través del Zacat, de las organizaciones caritativas islámicas, y también distinta de la financiación del estado islámico donde lo que hay, fundamentalmente, es un control

del territorio, una imposición de cargas fiscales sobre la población de ese territorio... Con lo cual, estamos hablando de fenómenos terroristas muy distintos. Creo que España, en general, no ha sido muy activa en el asunto de listas porque nuestra experiencia frente al terrorismo y nuestro entramado institucional nos han permitido apoyarnos en otros instrumentos, por ejemplo, España no ha necesitado apoyarse en las listas porque existía la Audiencia Nacional. La Audiencia Nacional era capaz, con medios judiciales, de obtener medidas de congelación, bloqueo y embargo que en los Estados Unidos son imposibles de obtener. Creo que la Comisión de Vigilancia tiene potencial, tiene recorrido, pero España es un buen ejemplo de cómo primero uno tiene que entender el fenómeno terrorista, cuál es su patrón, o su perfil de financiación, después examinar cuáles son los instrumentos que uno tiene para combatirlo y solo después importar herramientas extranjeras.

180

Creo que es quizá la explicación de por qué los listados, en los que se apoyan tanto los norteamericanos, en España no se han sentido como una necesidad por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y que, en general, tenían una respuesta rápida en los jueces centrales. Es un comentario un poco ajeno a lo que normalmente se suele defender, pero creo que es la razón de que España haya sido poco activa en la designación. En España, hablamos de personas que han cumplido condena, con lo cual, la congelación está más bien orientada a la cooperación policial reforzada, al hecho de que se publicite, de esa persona, su vinculación con la organización terrorista.

Comentario en sala: tenemos el derecho romano por bandera y los australianos y los americanos tienen sus listas administrativas, sin embargo, nosotros no somos capaces.

Comentario en sala: la experiencia es muy interesante, me ha gustado la presentación de Jesús porque cuando se habla de estos asuntos, tengo que empezar con un análisis de riesgo y esto se percibe como una obligación de naturaleza administrativa, es decir, me obligan a aprobar un documento donde tengo que tomarme la molestia.

Estos documentos son una fuente de reflexión importante a la que me estoy enfrentando porque el pensamiento necesita ser disciplinado, esto está estudiado desde el taylorismo, el hecho de que las actitudes, las conductas más rutinarias, tienen que ser objeto de cierta normalización y que esa normalización, normalmente, se traduce en una eficacia mayor. En el caso del terrorismo, muchas veces, sobre todo como hay una presión muy fuerte de la opinión pública, se reacciona a bandazos y, en ocasiones, se importan o se toman soluciones que funcionaron en el pasado pero no son eficaces

actualmente. Y vuelvo al ejemplo que comentaba anteriormente, la reacción que existía, por ejemplo, entre el entramado político de ETA, es muy distinto de la que existe alrededor del entramado de financiación del terrorismo islamista, o el terrorismo islamista de la red de Al Qaeda, centrado en oriente medio y que tiene un esquema de financiación muy distinto a ciertos grupos de naturaleza más doméstica vinculados; por ejemplo, a la situación argelina donde hay una vinculación más grande con el crimen organizado, donde muchas veces el reclutamiento se realiza entre personas procedentes de la marginalidad. Si uno no hace ese ejercicio intelectual de decir: a qué me estoy enfrentando, es muy posible que se adopten soluciones que son equivocadas. Es muy difícil llegar a destino si uno no sabe dónde va.

España, ha corrido ese riesgo, hemos sido extraordinariamente eficaces en la lucha contra el terrorismo de ETA y, en esta lucha, el enfoque financiero fue muy importante, no tanto la desarticulación del entramado militar como la acreditación de que el entramado político estaba vinculado íntimamente con el entramado militar. Es decir, todos esos grupos en la periferia de ETA, de apoyo a presos, de acción cultural..., no eran simplemente compañeros de viaje que formaban parte de la estructura, de una estructura más amplia, que aceptaban órdenes y formaban parte del llamado movimiento vasco de liberación nacional.

181

La acreditación de los vínculos financieros ha sido muy importante porque fue lo que demostró que esas asociaciones, grupos..., aparentemente ajenos a la organización terrorista ETA, con las que simplemente compartían ideología, eran en la práctica parte de la organización terrorista ETA. También eso es muy distinto de la financiación que puede recibir vía Zocat, o asociaciones caritativas como en el caso de Al Qaeda; y no digamos cuando nos enfrentamos al caso de la financiación de los combatientes extranjeros, o de financiación vinculada a la pequeña criminalidad o de una organización como Isis que encontró un territorio específico. No es un ejercicio baldío el sentarse y hacer ese esfuerzo de naturaleza intelectual, prospectiva, analítica, y decir ¿me estoy enfrentando a un fenómeno terroristas que es el mismo? porque en algunos casos, el enfoque financiero será inútil; el enfoque financiero es simplemente un enfoque servicial de la investigación policial y, en algunos ámbitos, tendrá muy poco desarrollo. Hablamos de fenómenos terroristas muy recientes donde no hay un componente financiero relevante.

Cuando hablamos de retornados, de la financiación de la radicalización, ahí tenemos un potencial mayor. En ocasiones, la financiación nos va a servir como una fuente de información, por ejemplo, la financiación de las zonas próximas al conflicto, la retirada a través de cajeros automáticos en zonas ajenas al Isis pero que se encuentran geográficamente próximas; pero si esto

no se pone en un entramado analítico más general, sino se hace ese ejercicio previo, es muy posible que no se pueda explotar toda la información que se tiene y, por tanto, que no se pueda ver lo que se puede hacer.

Comentario en sala de Manuel Rodríguez García Risco

En relación con la ley 10/2010 y el artículo en el que nos imposibilita para incorporar los informes de inteligencia financiera a las diligencias. En materia de derecho comparado ¿hay países que hayan resuelto ese problema? nosotros tenemos ciertos problemas para incorporar a los juzgados esa información del servicio ejecutivo, de hecho, la posibilidad de incardinarlo a través de fiscalía tampoco es la vía idónea. ¿Hay alguna herramienta, algún mecanismo o artilugio legal?

Comentario en sala: ¿Sabéis de lo que está hablando? La información que se genera en el ámbito de la prevención, sobre todo a través de las comunicaciones operativas sospechosas, comunicaciones por indicio y de los informes de inteligencia financiera del servicio ejecutivo; que no se pueden incorporar directamente.

182 Manuel Rodríguez hace referencia a una previsión, que hay en la ley 10/2010, en el sentido de que los informes de inteligencia financiera no pueden ser objeto de incorporación directa a procedimientos administrativos o judiciales; es decir, no pueden ser la base, en la práctica no se puede unir a un sumario. Hay gente que lo critica porque el Sepblac, que es un organismo público, sus actos, en la medida que son actos legales, los informes de naturaleza financiera, están regulados en el artículo 46 de la ley, lógicamente tienen esa vocación de incorporarse a las actuaciones formales. Pero hay una explicación de naturaleza constitucional, se trata de la inteligencia, y que es la diferencia entre las fuentes de prueba y las fuentes de conocimiento. Sería algo parecido, en cierta manera, a la información que la policía pueda tener por fuentes de un confidente, que no son directamente incorporables, no pueden ser la base de una convicción judicial. Personalmente, creo que la norma española es una norma meditada que en muchos países no existe porque no se lo han planteado, porque no han hecho el esfuerzo de crear una norma que regule la inteligencia financiera; pero la inteligencia financiera es una anomalía que se incorpora directamente a un procedimiento judicial.

Y es una anomalía por dos motivos, primero porque no se ha obtenido con las garantías propias de un procedimiento judicial, se ha obtenido a través de unos cauces que son legales y son legítimos pero que no son los cauces mediante los que se trae una prueba a procedimiento penal. Y segundo, creo que su incorporación sería perjudicial para la investigación policial y eso es algo que no se suele decir porque se suele hablar de la primera.

No se puede incorporar la inteligencia financiera al sumario porque sería una irregularidad de naturaleza procesal. Y porque en el ámbito de la inteligencia financiera se realizan hipótesis en cierta medida arriesgadas. El analista tiene a veces una serie de datos inconexos con los que realiza una hipótesis de trabajo y esta hipótesis de trabajo se realiza bajo el entendimiento de que va a ir un colega y va a realizar una investigación de naturaleza policial. No es una hipótesis que esté madura para ser incorporada a un procedimiento judicial porque puede suponer la imputación de un delito, por ejemplo, un político que de pronto tiene un incremento patrimonial relevante, puedo hacer ciertas hipótesis sobre el origen de ese patrimonio, que dudaría mucho de hacer como analista si supiera que eso va a un procedimiento judicial.

Mi opinión es que, en primer lugar, convertir la inteligencia en fuente de prueba judicial, en pieza de convicción, no solo pondría en peligro el sistema sino que, en determinado momento, se podría plantear que este sistema de inteligencia financiera tiene sentido para generar inteligencia pero no para generar piezas de convicción.

En segundo lugar, privaría a los investigadores policiales de ese componente de atrevimiento, de hipótesis, que es consustancial a la investigación. Si uno tiene el riesgo de verse en la obligación de justificar esas hipótesis ante un procedimiento judicial, seríamos los analistas mucho más cautos y, seguramente, podrían morir ciertas hipótesis o ciertas líneas de investigación que ahora se están explotando.

183

En realidad, el tema tampoco es tan complicado, porque nosotros hacemos un curso donde explicamos cómo se puede convertir la inteligencia en prueba de convicción sin pérdida ninguna. Lo único que hay que hacer es transformar mediante una serie de fórmulas, por ejemplo: el fiscal puede pedir una entrada en registro o la producción de los records bancarios haciendo alegación mediante la información obtenida a través del sistema de prevención, con lo cual, no es difícil reproducir en vía judicial la documentación que se ha obtenido por vía de inteligencia; sin embargo, hay un cierto retraso y entiendo que el investigador tiene una cierta resistencia a reproducir lo que ya sabe, es decir, ya sé que esta persona tiene estos movimientos bancarios pero por qué tengo que pedirle al fiscal y al juez que me autoricen.

Yo entiendo que esto genera cierta frustración, pero insisto, la justificación es doble. Primero, el hecho de que esa información se haya obtenido a través de un procedimiento reglado y legal pero que no es el propio, el regulado, no está sujeto a la contradicción propia del procedimiento judicial y segundo, porque sería perjudicial para la propia investigación patrimonial.

Sinceramente, creo que la ley española no realiza un mal equilibrio, es una previsión razonable el hecho de que la información de inteligencia no pueda incorporarse directamente al procedimiento judicial, porque no ha sido objeto de contradicción.

Es un tema interesante y no es ningún secreto que ese artículo lo redacté yo, pero tengo que decir, en mi descargo, que entonces no estaba en el servicio ejecutivo, estaba en el tesoro y siempre me pareció que no era en aquel momento una doctrina extendida en el derecho comparado, no se pudo copiar ningún artículo. No existía ningún artículo, existían prácticas de este tipo en otros países, pero en ningún caso se habían elevado a ley. Ahora, algunos han seguido nuestra estela y eso ha dotado al sistema de prevención español de una cierta fortaleza y la prueba es que si se hacen bien las cosas, los procedimientos no se impugnan.

Comentario en sala de José María Borja Moreno

Quizás no estoy muy puesto en estos temas tan profundos pero, según las explicaciones que da usted, vengo a ver las comparaciones que tenemos cuando en temas más simples, cuando pedimos información sobre el padrón municipal y te dicen que por la ley de protección de datos, no pueden dar esa información.

184

Esto es una suposición, sé que puede obtenerse pero mire, la policía tiene acceso a acciones de todo tipo empezando por el DNI, el pasaporte, antecedentes, vigilancia, seguimiento... Que alguien me diga después que “no le podemos dar esto porque verá... haga usted suposiciones”. Yo hago suposiciones pero le pido a usted que me certifique las suposiciones. Estas son las conclusiones que estoy sacando de lo que dicen, no sé si son equivocadas.

Comentario en sala: no estamos en desacuerdo, creo que muchas veces, si estudiamos la historia de la ley de prevención, ha sido una obra de orfebrería, porque no están tan lejos los tiempos en los que el secreto bancario era un cascarón impenetrable, era imposible obtener información de naturaleza bancaria salvo con autorización judicial y los jueces eran muy restrictivos; de tal manera que muchas veces las investigaciones de naturaleza patrimonial estaban condenadas al fracaso porque eran un círculo vicioso.

Me pedían, para obtener un mandamiento judicial, unos indicios que no podía obtener hasta que consiguiera la información bancaria, precisamente lo que rompe la inteligencia financiera es ese bucle; es decir, puedo obtener la información bancaria como inteligencia y eso me permite después construir la hipótesis, el análisis patrimonial, entonces ya puedo pedir, con

las garantías del proceso, los documentos bancarios que me permiten traerlo como prueba de convicción al proceso.

Es una auténtica obra de arte lo que se ha hecho con la legislación de prevención en los últimos treinta años, porque a veces me han dicho “nos habéis engañado, esto empezó para tratar el narcotráfico y ha ido creciendo, y es verdad que, a través de esa vía, se ha abierto completamente el melón del secreto bancario. Pero, también hay que saber parar a tiempo, si en determinado momento órganos de naturaleza administrativa, incluso la policía o el Sepblac, decimos que no hay ningún secreto bancario, puede entrar y pedirlo todo y traérmelo al proceso; puede que en determinado momento alguien diga que es un exceso; tenemos que tener cuidado.

Insisto, la inteligencia financiera ha conseguido romper ese bucle en el cual el investigador necesitaba los indicios para obtener la información, pero no la podía obtener sin los indicios. Entiendo que el investigador se frustrara porque tiene los documentos, tiene el informe de la inteligencia financiera y ahora tiene que reproducirlo todo. Realmente eso no es así, una vez que está construida la investigación patrimonial, no es complicado, simplemente lo dilata y creo que también es una garantía para el investigador y para el investigado en el sentido de que se trae ya al proceso con todas las garantías y es objeto de contradicción. Entiendo que a veces genera frustraciones pero es importante saber dónde estábamos hace treinta años; hace treinta años la banca era un gran muro para la investigación judicial, no se sabía lo que había detrás de la banca.

185

El blanqueo de capitales y la criminalidad financiera son temas de un fenómeno muy antiguo; pero es llamativo el hecho de que realmente la primera ley de prevención es del año 1993 -la primera tipificación del blanqueo de capitales-, que ha sido el paraguas que ha cubierto la criminalidad financiera, la que nos ha permitido abrir toda la corrupción y un montón de delitos que se desarrollan a través del blanqueo de capitales.

¿Cómo es posible que el blanqueo de capitales no estuviera tipificado hasta finales de los años 80? ¿No existía? si estamos hablando de un fenómeno antiguo ¿cómo es posible que no existiera una reacción jurídica frente al fenómeno? Mi explicación es que es un fenómeno reciente, la criminalidad financiera es un fenómeno reciente, asociado al crecimiento del narcotráfico y de la criminalidad organizada en general, porque estamos desplazando la investigación penal hacia ámbitos nuevos. Hace treinta, cuarenta años, la investigación penal era la investigación de la marginalidad, de las personas que estaban situadas en los estratos más desfavorecidos de la sociedad y por eso no había investigaciones de naturaleza económica, porque no existían

beneficios, lo que existía era el comiso, una institución marginal; el comiso de los efectos o instrumentos del delito, o de las llaves falsas, pero existían investigaciones patrimoniales.

Es en los últimos treinta años cuando ha nacido la moderna investigación criminal de naturaleza patrimonial y económica, asociada a la desarticulación de los grupos criminales y a la idea de que la desarticulación de un grupo criminal no está completa sin la desarticulación de su entramado económico, por ejemplo, capos que siguen controlando la organización criminal desde prisión porque siguen teniendo gente a sueldo; pero estamos hablando de hace treinta años. Hace treinta años el Sepblac no existía, los bancos no daban información y no existían unidades de investigación económica de la policía pero, y a pesar de la frustración, hay que poner en valor lo que se ha hecho en estos últimos años. Hoy en día, ese gran baluarte del secreto bancario ha saltado por los aires cuando la policía ha necesitado investigar y lo estamos viendo en temas de gran relevancia social, asociados a gente que detenta posiciones de poder. Creo que la ley 10 es una buena ley, que establece un equilibrio entre las necesidades de investigación y la garantía de que la investigación patrimonial, tanto la nuestra como la de la policía, se realiza con todas las garantías. Ahora bien, hay que tener cuidado con lo que uno pide, porque puede conseguirlo.

186

Comentario en sala: al hilo de lo último dicho, para nosotros lo que es sorprendente es que con una ley del año 1992 podamos ver quién duerme y con quién en un hotel y, sin embargo, no podamos sacar una tarjeta de crédito del pago de un billete de avión. Pero, el derecho interno lo soporta todo en el papel.

Comentario en sala: precisamente por eso, hemos pasado a un derecho muy centrado en el aseguramiento de las personas, es decir, el objetivo de la policía hace treinta años, era sacar al criminal de la calle pero no se investigaban las sociedades. Creo que cada vez somos más conscientes de que la criminalidad organizada, no es la pequeña criminalidad. En la criminalidad organizada el componente económico es esencial, no hay desarticulación completa de un grupo criminal sin la desarticulación de su entramado económico, lo que exige unidades especializadas, pero también la colaboración del sistema financiero porque, a veces, se trata de información que no se puede obtener, salvo que ellos la faciliten, porque no es información de naturaleza, es información que carece del elemento de ser patente, de ser obvia. No es solo la noticia criminis del homicida, son muchas veces delitos que solo se pueden probar mediante un soporte documental que necesariamente tiene que facilitar el sujeto obligado.

Comentario en sala: yo voy a ser más crítico con lo que ha dicho José María Borja. Tienes razón que en España no había investigación patrimonial, pero no podemos perder de vista la perspectiva histórica. Me explico, casi hasta la década de los años 80 la delincuencia española, y me refiero al régimen anterior y el principio de la democracia; era la delincuencia del pequeño caco, con lo cual, no había unidades especializadas, ni se contemplaba en el código penal, ni se planteaba en el ámbito político ¿Qué pasó? que cuando surgieron los primeros indicios de una delincuencia organizada, años 80 y 90, empezamos a plantear una investigación patrimonial; de hecho ni en el ámbito terrorista se planteaba, empezamos primero con el crimen organizado y fuimos avanzando.

Evidentemente, vamos mejorando, vamos estableciendo esa necesidad y solicitando la reforma adecuada o los mecanismos administrativos adecuados que nos permitan manejar una información que, de no ser así, no tendríamos. De hecho, empezamos con el estudio o la investigación económica patrimonial de ETA prácticamente en los años 2000-2010. ETA comienza su actividad en el año 1960; llevamos 50 años en los que apenas se hace nada, vamos poquito a poco avanzando.

Tenemos la suerte de tener ese instrumento, pero pongo entre paréntesis cuando hablamos de inteligencia financiera. Yo hablaría de información o de conocimiento y no iría a la parte de inteligencia, porque creo que muchas de las informaciones que se proporcionan no están contrastadas y no se hace inteligencia, se hace información o conocimiento. Con lo cual, trasladar eso a un atestado, sin que haya un contraste, una investigación, ni se vea qué parte de esa información es válida o no; estoy de acuerdo contigo en que no procede incorporarlo directamente, sí nos tiene que servir de base para investigar, contrastar y ver qué datos nos sirven, porque el hecho de que se nos diga que ese señor ha incrementado su patrimonio no significa que sea un delincuente, a lo mejor es un águila en la bolsa, ha invertido y ha obtenido un patrimonio. Se dice, no tiene una actividad económica visible, pues a lo mejor está metido en bolsa y ha conseguido un pelotazo; invierte 25 y gana 50, no es un delincuente. Eso incorporarlo tal cual, yo creo que sería un grave error y, además, nos llevaría a unas investigaciones totalmente erróneas. Creo que es un gran elemento, o un instrumento de investigación muy importante que, además, una vez contrastado se puede incorporar al atestado y elevarlo a las diligencias judiciales.

187

Comentario en sala de José María Borja Moreno

Lo primero, es que la investigación patrimonial ha venido dada por los acontecimientos y, lo segundo, es que sí cuestiono la inteligencia financiera. Yo iría más al otro aspecto, datos de información, de conocimiento pero que

no llegan al estado de inteligencia financiera, porque faltan unos procesos que a veces no llegan.

Comentario en sala: creo que hay que romper una lanza a favor de la Policía Española, hace treinta años no es que no hubiera en España la inteligencia financiera, es que no lo había en ningún país del mundo y creo que España ahora es pionera y donde la investigación de naturaleza económica es más sofisticada. Por primera vez se ha tomado en serio la idea de que no existe una investigación policial completa si no existe una investigación patrimonial aneja. Quizás hoy España, junto con los italianos en Europa, es donde hay mayor sofisticación en las investigaciones patrimoniales.

Pregunta en sala de José María

Dos preguntas una para el Sr. Borja Moreno y la otra para el Sr. Vega Ramos.

188

Estamos en una mesa redonda cuyo título es: La seguridad y la cesión de intereses individuales en las sociedades abiertas; España es una sociedad abierta, Francia es una sociedad abierta, Europa es un espacio de libertad, seguridad y justicia. El sábado, 14 de noviembre del 2015, el presidente Hollande decidió, tras lo que había sucedido la noche anterior, al menos dos medidas excepcionales, una poner en alerta a las tropas, ordenar a la flota de Toulon que fuera hacia el golfo, o hacia el Mediterráneo Oriental y, naturalmente, comenzar sus aviones a golpear objetivos en Siria y particularmente en Irak. En segundo lugar, poner en marcha una ley que aquí sería, seguramente y por ahí va mi pregunta, lo fundamental. Es la ley de emergencia nacional que está prorrogada desde 21 de diciembre hasta 16 de julio y que seguramente irá a noviembre. Con lo cual, se encontrará en estado de emergencia durante dos años. Estas medidas se toman no solamente de cara a una restricción de derechos individuales sino también a una afectación de clara protección económica.

A su juicio ¿cómo repercutiría una ley de emergencia en España, prorrogada en el tiempo, si se tuviera que decretar una medida tan excepcional como esta y particularmente en los sectores económicos tan importantes y que podrían verse afectados por el terrorismo internacional?

Para el Sr. Antonio Vega Ramos, en febrero de 2016, se elabora un plan de seguimiento de medidas a favor de la lucha contra el terrorismo, a su juicio ¿cómo quedará el seguimiento de Estados Unidos habida cuenta de que la Unión Europea dispondrá de su propia directiva?

Responde José María Borja Moreno

Voy a ser un poco pícaro ¿tú crees que en España decretaríamos una ley de emergencia nacional, tú crees que es probable? Yo tengo dudas, vamos a ponernos en el hipotético caso de que así fuese, evidentemente el presidente Hollande lo que buscaba con esa ley era reforzar la presencia policial en la calle, garantizar la seguridad objetiva y subjetiva en el sentido de que los propios ciudadanos nacionales se sientan seguros en sus actividades normales de negocio, desplazamiento, compras, inversión y, al mismo tiempo, trasladar una imagen de fortaleza de Francia; de que el Estado francés quiere garantizar esa paz y seguridad al objeto de trasladarlo al exterior; de que Francia es un país seguro, de que no cambia nada, de que los ciudadanos de fuera, de que las empresas de fuera, pueden invertir con total seguridad, porque el Estado invierte en seguridad y les garantiza ese proceso pacífico de negocio del comercio y de las inversiones y, por supuesto, es consciente de que una de sus fuentes es el turismo. Cuando sucedió el atentado de París, el Ministro de Economía hizo unas declaraciones en el sentido de que esos atentados podían dañar la imagen de París como ciudad turística. Evidentemente, una de las medidas que adopta el Estado es reforzar en París, la presencia de policía y ejército.

La idea, aparte de garantizar la seguridad de sus ciudadanos, garantiza la actividad económica, porque entiende la importancia que tenía para París y otras ciudades turísticas. Evidentemente, si en España tuviéramos que decretar una ley de emergencia nacional tendría que estar dirigida en ese sentido, garantizar la seguridad de los ciudadanos, garantizar o trasladar la imagen de que España es un país seguro para las inversiones y un país seguro para los ciudadanos que nos quisieran visitar. España es un país donde el turismo es una de las grandes fuentes de inversión, hablamos de 75 millones el año pasado y este año se prevén 80 millones. Luego esa ley tendría esa doble vertiente, primero una interna para garantizar la seguridad de los ciudadanos y otra externa, que es la de trasladar una imagen de seguridad hacia el exterior y de compromiso en la lucha contra el terrorismo.

189

Responde Antonio Vega Ramos

Respecto a la pregunta que me haces, ahora mismo no tengo una opinión, vamos a ver cómo queda el plan. Hay algún problema de protección de datos, especialmente de la segmentación y de la existencia de garantías equivalentes, vamos a ver la propuesta de la comisión. No me resisto a comentar la pregunta de José María pero sin hacer referencia a ningún país concreto, estoy hablando teóricamente. En general, en materia de terrorismo, desconfío mucho de la militarización; el terrorismo es un fenómeno criminal y los fenómenos criminales se combaten a través de técnicas de naturaleza policial. Siempre he tenido gran confianza en la policía y en los

buenos policías, por eso nunca me ha parecido buena política poner a los militares a luchar contra el terrorismo. Se ha intentado en algunos sitios y no ha tenido éxito. España tiene la ventaja de que está vacunada después de cincuenta años de terrorismo de ETA y sabemos lo que funciona y lo que no funciona. Entonces, lo que necesitamos no son paracaidistas en las calles sino más medios para la policía, es una opinión e insisto, no estoy haciendo referencia a ningún país en concreto.

Comentario en sala: si no hay recursos humanos, tendremos que utilizar lo que tenemos, yo no soy partidario evidentemente. Las Fuerzas Armadas tienen su papel que no es el de garantes de la seguridad pública, sino otro. Pero, es verdad que, en determinadas situaciones de crisis, tenemos que utilizar esos recursos y las Fuerzas Armadas pueden desempeñar un papel importante, sobre todo, en protección de determinadas instalaciones e infraestructuras críticas sin que realmente se dediquen a la labor de investigación. Francia lo tiene normalizado, en España nuestro plan de protección lo contempla en el nivel 5 y hasta ahora, a fecha de hoy, no lo hemos utilizado, no sé si mañana llegará el momento, pero de todas maneras yo te agradezco la confianza en las Fuerzas de Seguridad.

190

Comentario en sala: la imagen de un chaval de 19 años con un arma larga en un aeropuerto no me transmite ninguna seguridad, es más, me transmite cierta inseguridad, pero es una percepción personal. Otra cosa es proteger ciertas infraestructuras críticas. Creo que, sin mencionar ningún país en concreto, en ocasiones, hay gestos para la galería, gestos para transmitir cierta seguridad y el terrorismo es un problema complejo; sobre todo, es un problema de naturaleza policial y España tiene cincuenta años de experiencia y durante estos años no hemos tenido que recurrir a eso.

Comentario en sala: Francia, Reino Unido, Italia y Bélgica, cuatro países de nuestro entorno no están utilizando sus Fuerzas Armadas.

Comentario en sala: los británicos bien que se arrepintieron de llevar los paracaidistas al Ulster, eso fue un error.

Comentario en sala: una de las características de este nuevo terrorismo es su naturaleza híbrida, hasta ahora estoy de acuerdo, hay una charla interesante del General Ballesteros en internet, que relaciona lo bien que lo hizo España precisamente por no incorporar al ejército en la lucha contra ETA. Viniendo este comentario de un militar, se recibe de otra forma, pero precisamente la naturaleza híbrida del fenómeno terrorista es otra, hay que tomar medidas militares allí donde se precisen y empezar a concebir la seguridad interior, exterior y quedarse, en ese momento de reflexión, de qué seguri-

dad estamos hablando; porque cuando hablamos de terrorismo se empieza a mezclar todo y ahí es donde mi vena metodológica me dice ¿de qué estamos hablando y dónde estamos hablando, de riesgo de atentado en España o de riesgo de desestabilización en oriente medio? La afectación del riesgo de desestabilización de nuestra economía hay que ir segmentándola muy bien para poder tomar las medidas adecuadas. Otra cosa es el debate público donde los eslóganes mandan. Cuando el eslogan manda vamos mal, porque las cosas hay que explicarlas y son complejas.

Y otra cuestión, quien toma la decisión no deja de ser un político, nosotros estamos hablando de riesgos a la seguridad pero en un momento dado ellos pueden decir, si yo paralizó un puerto, tengo una información de que en un contenedor X viaja algo sospechoso... y tengo que paralizar un barco que tiene siete mil contenedores, eso cuesta un dinero, hay que tomar decisiones, porque la seguridad cuesta dinero. No siempre la decisión de la seguridad es la obvia, hay que gestionar los riesgos a la seguridad y los riesgos económicos, que es lo que hizo Francia cuando mandó sus tropas a Níger para proteger las minas de uranio. Pero una cosa es eso y otra es la seguridad interior. La Ley 32/15 establece un nuevo mecanismo que antes no existía, la situación de interés. La situación de interés para la seguridad nacional permite o habilita al ejecutivo a gestionar los recursos no solo de la administración central, sino de otras administraciones. Se está trabajando, se está desarrollando en qué condiciones y cómo se hará; pero, es verdad que la Ley de Seguridad Nacional ha incorporado un mecanismo para no llegar a ese extremo, a esa situación de excepción; a que habilitemos sin restricciones derechos, a acceder o gestionar unos recursos para desastres que se han disparado, que se han provocado por el terrorismo, o por cualquier otra naturaleza. No todo se arregla con esa vía de excepción sino que existen otros mecanismos.

191

Comentario en sala: quería dirigirme al Sr. Vega, las bondades de la ley 10 no las veo por ninguna parte en general y voy a explicar por qué. Ustedes dicen que se fundan en que son pruebas de conocimiento y no tienen por qué ser incorporadas además de ser información sensible obtenida por la inteligencia para incorporarla a un atestado, pero yo digo, si en el seno del marco de unas diligencias de investigación, se me encomienda un caso de estos y si tengo que hacer una duplicidad de actuación, porque hay datos que en el atestado que oficialmente recibo, no hay datos, que hay información que no está incorporada; pues, tenemos que solicitar mandamientos de registro a la autoridad judicial, se puede intervenir teléfonos, se puede solicitar esta documentación, pero le digo una cosa, basándose en indicios y conjeturas, sino se obtienen esos mismos datos que ustedes poseen, obtener una sentencia condenatoria para nosotros es complicado; porque basándose

en indicios y conjeturas han de ser pruebas contundentes y sólidas; y si hay datos que ustedes manejan como policías, que no se incorporan y que de la otra manera tampoco se pueden incorporar al proceso sumarial o a las diligencias previas, entonces...

Comentario en sala: no estoy diciendo que las diligencias tienen que ser conjeturas, la inteligencia tiene un soporte documental cuando, por ejemplo, se recibe una comunicación por indicio, esa comunicación viene soportada por datos duros, viene soportada por números de cuentas, por registros, por transferencias... y, sobre eso, se realiza la labor de análisis financiero que incluye pedir información a otros bancos, ver las transacciones exteriores, consultar el fichero, todo eso genera datos duros.

192

Otra cosa sobre esos datos duros es que genera una hipótesis de trabajo, estamos de acuerdo, lo que dice la ley es que sobre esa hipótesis de trabajo y sobre esos datos la policía puede trabajar. Lo que no se puede, es incorporar esa documentación directamente al procedimiento judicial, hay que reproducirla con las garantías del proceso. Esto resulta molesto para nosotros como funcionarios. Una garantía del Estado de derecho, es que al proceso solo se pueden traer pruebas obtenidas en el curso de un proceso de un procedimiento judicialmente reglado. Mi opinión es que convertir eso, que es inteligencia en prueba de convicción, presentaría dos riesgos, el primero poner en peligro todo el sistema, es decir, que alguien dijera en un momento dado que todo esto debería ir a través de procedimiento judicial; y el segundo que es esa labor de cierta limitación de la generación de hipótesis a nivel policial.

Esto es discutible pero creo que no se pone suficientemente en valor el cambio indiscutible que ha supuesto para el trabajo de investigación policial. Es decir, investigar a un personaje del que no se sabe dónde tiene las cuentas corrientes, primero la propia noticia *criminis* respecto de una persona, respecto de la policía no tiene conocimiento, porque son delitos que por su propia naturaleza no generan una situación de evidencia social, son delitos que se producen como puede la policía porque, por ejemplo, los delitos clásicos son delitos que aparecen a la vista, se pueden percibir por los sentidos.

Los delitos de naturaleza económica están completamente ajenos a la percepción de los sentidos, cómo puedo saber que determinado individuo está realizando ciertas actividades mediante sociedades offshore, cómo me puede llegar el conocimiento de eso si no es porque la ley impone un deber de vigilancia específico y reforzado respecto de ese banco o de ese profesional. La única manera en que yo puedo generar esa obligación legal, de que el sujeto comunique la operación, tiene que ser en el ámbito de la inteligencia

porque sino estoy transformando eso en una denuncia y la prueba de que la denuncia no es un instrumento útil en materia de investigación patrimonial es porque ¿cuántas denuncias se reciben? muchísimas, algunas se sobreesen. De todas maneras, después de haberle escuchado, quizás sea un sistema útil en el ámbito policial, pero en el ámbito judicial, que es el que conozco, pienso que se llega a una información sesgada.

Me parece estupendo que hagan conjeturas, hipótesis en el ámbito de la investigación, ahí no me voy a meter, pero yo lo veo desde el otro lado, quizás no es tan bondadosa la ley visto desde el lado judicial.

Creo que eso no es un tema legal, es un tema de práctica. Al proceso yo no llevo conjeturas. Es la diferencia entre la conjetura y el indicio, entramos en el ámbito de la prueba de indicios, de la pluralidad de indicios, concomitantes o periféricos al hecho principal. Esa es la actuación de la prueba de indicios y en la prueba de indicios el Tribunal Supremo es muy estricto, supone la prueba directa del indicio.

Yo creo que es un sistema que está bien, un sistema garantista y es verdad que ha habido una cierta evolución en la percepción de los jueces. Es decir, los jueces, fiscales, policías, cada vez más utilizan la prueba de indicios, el hecho de que ciertos hechos de naturaleza económica solo puedan acreditarse mediante prueba indiciaria que es una prueba sólida.

193

Siempre cuento una anécdota, las aprensiones en Barajas, anécdota relevante de lo que comentas sobre la interacción de las leyes y de que las leyes tienen que ser objeto de crítica. En Barajas -España-, había una legislación de control de movimientos de capitales, la famosa fuga de capitales, en España estaba prohibido exportar capitales sin autorización administrativa. Cuando España ingresa en el mercado común y una de las libertades comunitarias esenciales es la libertad de movimientos de capitales, se cambió la ley 40/79, se cambió el decreto y se liberalizó; se mantuvo la declaración de movimientos de más de un millón de pesetas a efectos fiscales y estadísticos. Entonces ocurrió en Barajas lo siguiente: llegaba una persona y en el filtro de seguridad, pasaba por el escáner y se descubría un doble fondo, cuando se abrió aparecieron tres o cuatro millones de pesetas, envueltos en papel albal, a esa persona se la llevaba a la plaza Castilla y se le incoaban diligencias por receptación. Siempre se sobreesían porque en los juzgados entendían que no había causa, en aquel momento, en el Tesoro, se incoaba un procedimiento administrativo sancionador por incumplimiento de la obligación de declaración, pero como era una declaración de carácter estadístico, se presentaba un abogado con poderes de esa persona y pedía que el procedimiento administrativo se tramitara lo más rápidamente posible. Se quitaba cualquier

multa que se pusiera, la multa máxima era del cinco por ciento y el resto se devolvía mediante un cheque del Banco España, con lo cual, desde el propio Tesoro estábamos blanqueando. Era algo fabuloso, te cogían en Barajas, un blanqueador, depende de las épocas, exigía un quince o un veinte por ciento y nosotros en el Tesoro estábamos blanqueando por un cinco por ciento, porque el abogado se llevaba un cheque con el noventa y cinco por ciento.

Esta situación se arregló cambiando la ley; porque lo que en un momento tenía sentido, poner una multa del 5%, por razones estadísticas estaba produciendo un efecto distorsionante y se estaba legalizando el crimen organizado; ahora la ley permite, si se pone multa, el duplo cuando existe ocultación o cuando el interesado es incapaz de acreditar el legítimo origen de los fondos.

194

Por otro lado, está la crítica a la ley y sus efectos, y creo también que, en el ámbito judicial, a lo mejor esos casos no se sobreesían, porque la prueba de indicios, el valor jurídico del silencio que el Supremo aplica también, es decir, la prueba judicial, no puede llevar a resultados manifiestamente absurdos. Por ejemplo, una persona que viene de Colombia, se aloja dos días en una pensión de la calle Mayor, vuelve con tres millones de euros en un bajo fondo y dice que no sabe quién se lo ha dado, empiezan las explicaciones, me lo ha dado un señor que no conozco, es claramente una mula judicial, una mula del narcotráfico. En esos casos, hay que quitar el comiso y creo que también ha habido un cambio de mentalidad de los jueces, a veces es el equilibrio entre las dos cosas, una nueva práctica judicial o nueva práctica administrativa y, a la vez, reformar las leyes cuando no funcionan bien.

Creo que esto es un tema para criticar y a mí no me da miedo discutir con compañeros sobre este asunto; porque las leyes se mejoran discutiendo y realmente cuando la gente critica, normalmente, sois profesionales, sabéis de lo que habláis. Otra cosa es que la ley tal y como está funcione bien, otra cosa es que tengamos que hacer ajustes, tengamos que refinar la inteligencia, la inteligencia no es el trabajo de hacer hipótesis salvajes, es un trabajo sobre todo 99% de traspiración, un 1% de inspiración, pero tiene que basarse en datos duros, en registros bancarios, en registros de transferencias, etc.

Otra cosa es que después, en el ámbito de la inteligencia de investigación policial, sea capaz de hacer ciertas hipótesis de trabajo que pueden dar lugar, o no, a un resultado positivo; pero al proceso solo llevo las certezas aunque sea prueba indiciaria; al proceso no se va con hipótesis.

Comentario en sala: quiero agradecer que se haya sacado el tema del fichero de titularidades financieras. Respecto a lo que dice la señora fiscal de si la ley

es buena o es mala, hay que reconocer que, en relación con los informes de inteligencia financiera es moderadamente buena o buena; y en relación con el fichero de titularidades financieras, es todo lo mala que hemos debatido; simplemente porque muy probablemente mejor a corto plazo que a medio, se pueda resolver la cuestión de que los servicios policiales y de inteligencia, cuando realicen investigaciones para aquellos delitos que han sido tasados de blanqueo de capitales y de financiación de terrorismo, puedan acceder de la misma manera que accede el servicio ejecutivo con independencia de que el servicio ejecutivo siga siendo el gestor del fichero. Pero hemos hablado, y por otra parte hay que decir, que en efecto, respecto de los informes de inteligencia financiera, la Comisaría General de Información, obra del modo que comentaba el Sr. Vega Ramos. Los informes de inteligencia financiera, el servicio ejecutivo, la Unidad de Inteligencia Financiera; para los cuerpos policiales y para la Comisaría General de Información, es una fuente de información económica financiera de las más valiosas.

Cuando hacemos un uso de los contenidos de los informes de inteligencia financiera y los ponemos en conocimiento de la autoridad judicial o del Ministerio Fiscal, lo hacemos en el sentido de que forman parte de fuentes propias de la Comisaría General de Información, por lo tanto, lo único que tenemos que hacer es aportar esa información, corroborarla con otra serie de inteligencias complementarias, como puedan ser unas vigilancias y seguimientos que acrediten la vinculación entre unas personas y otras; en fin, otras diligencias que se pueden imaginar y que se pueden aportar en unión de estas otras; y las solicitamos al mismo tiempo al Ministerio Fiscal o a la autoridad judicial, si así se considera, con el objeto de poder corroborar esos hechos. Una vez que nos los han hecho llegar, que hemos obtenido esos documentos, los analizamos, corroboramos todos los extremos que, bajo hipótesis o no, nos han podido hacer llegar y que, además, hemos podido contrastar mediante otros medios que el servicio ejecutivo no tiene pero que podemos aportar y los incorporamos al procedimiento judicial; de forma y manera que, si todo fructifica como es debido, pueda cumplimentarse la instrucción y llegar a la fase de enjuiciamiento donde, muy probablemente, nos encontremos con que, como decíamos también hoy, la representación procesal de los malos diría: el origen de esta información ¿de dónde viene? y, simplemente, habría que decir que trajo origen en su momento del informe de inteligencia financiera que nos fue cedido en el marco de la ley y, por tanto, no generaría falla en el procedimiento.

Nadie encontraría un defecto formal en el origen de la obtención de los fondos que sirvieron para, inicialmente, imputar y luego acusar, si así fuere, e imponer una sentencia condenatoria. Eso lo venimos haciendo y unas veces con un resultado mejor y otras con un resultado peor. La verdad es que vie-

ne siendo así y, además, hay una circular de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias, que establece los criterios para que la policía judicial pueda solicitar la información a la Unidad de Inteligencia Financiera, de forma y manera que, siempre y cuando no tengamos indicios suficientes de delito que poder aportar a la autoridad judicial, el Ministerio Fiscal; podamos dirigir, cuando no tengamos indicios suficientes de delito que poder aportar a la autoridad judicial –al Ministerio Fiscal–, las peticiones al servicio ejecutivo y estos nos contestarán si hay resultado positivo con los correspondientes informes de inteligencia financiera. Unos son muy buenos, otros menos buenos y algunos, son malos porque no da más de sí la información.

196 *Comentario en sala:* no puedo esta más de acuerdo con Eugenio, tenemos que mejorar. Uno de los problemas que tenemos claramente es que el sistema está generando muchos informes de inteligencia financiera, somos el tuerto en el país de los ciegos; los británicos generan trescientos mil, yo no sé qué hacen con tantos informes, la prueba es que muy poco, me da la sensación. Tenemos que intentar mejorar, además, la ventaja que tenemos es que la relación entre el servicio ejecutivo y la policía es muy buena porque no hay conflicto. Como el servicio ejecutivo no tiene ninguna necesidad de salir en ningún sitio y nuestros éxitos son los vuestros, quiero decir que, a veces, hay una sana competencia entre instituciones que en este caso no se da; nosotros somos los primeros interesados en no salir en ningún periódico. Los éxitos de la policía son los éxitos de la policía, en la medida en que esos éxitos puedan venir originados por nosotros; con que nos lo reconozcáis internamente, estamos contentos. La sensación que se percibe es que la Policía Española, en general, está satisfecha con el funcionamiento de la inteligencia financiera al margen de que podamos mejorar. La interacción entre la UIF y la Policía Española es de las mejores del mundo; los ingleses no son muy dados en imitar a nadie y el reporte parlamentario sobre la forma de prevención británica se ha fijado en el sistema español, se han dado cuenta de que trescientas mil comunicaciones al año no producen valor; que se han transformado simplemente en una especie de coartada de los bancos para protegerse y la UIF no es capaz de sacar el valor, no es capaz de generar valor. Nuestro sistema está basado en la calidad de las comunicaciones, en la combinación de inteligencia financiera pero también en inteligencia policial y puede producir resultados y mejorar si en España se desarticulan. Este año, hemos emitido tres mil seiscientos informes y algo.

Yo, siempre digo que si desarticuláramos tres mil seiscientos grupos criminales nos quedaríamos sin trabajo antes del verano. El sistema tiene que mejorar y habrá informes que sean menos buenos y es necesarios saber cuáles son.

Comentario en sala: cuando se hace el informe estadístico que nos obliga la ley y que contesta la Comisión, sobre el grado de explotación y aprovechamiento de los informes de inteligencia financiera, se manifiesta. Son raros los informes que conducen finalmente, a la apertura de investigaciones; que den lugar a detenciones y a pronunciamientos con sentencias condenatorias que sería el tope de los niveles que nosotros hacemos pero, en todos los casos, supone la aportación de inteligencia útil que, si no es en el marco de las investigaciones de financiación del terrorismo, si se puede utilizar en otras investigaciones. Hay bastantes informes sobre esa materia. Es verdad que cuando hablo con los compañeros expertos en esa materia, nos dicen que le sacan poco beneficio y aprovecho la ocasión para transmitirlo.

Comentario en sala: es verdad que la idea de que el sistema se genera sobre la idea, surge de la comunicación sospechosa y eso abre los ojos de la policía que ignora, por completo, la existencia de ese grupo criminal. Esto es raro, normalmente los servicios de inteligencia inciden, respecto de grupos criminales que la policía conoce, o en investigaciones policiales activas. Por eso, creo que es útil la segunda parte del flujo de información, cuando la policía pide información sobre una investigación activa y cuando recibe información de fuentes extranjeras, Es como una especie de mano inocente que nos dice donde hay un problema en un banco español o no español.

197

Comentario en sala: aprovecho la información sobre esta materia, relativo a la proliferación de un problema que tenemos a la hora de acreditar la triangulación en el blanqueo y financiación de las transacciones, en materia de proliferación y es, sencillamente, que los terceros Estados, que no son los de la Unión Europea, no tienen órganos de coordinación como pueda ser la INDU, no tienen registros, y cuando hacen las consultas para ver si hay licencias, o para hacer las exportaciones, la respuesta es negativa; con lo cual, triangulan sin ningún problema la venta de material para conflictos armados. Los informes que nos llegan son indicios de blanqueo pero no podemos concluir las investigaciones con operaciones y detenciones.

Comentario en sala: en ámbitos como la proliferación del terrorismo, muchas veces, se tiene que gestionar información para tener resultados pero, como el resultado es tan importante, merece la pena en la línea del cisne negro que comentaba Jesús Hernández.

Comentario en sala: sobre el tema de determinadas consultas, hay un dictamen jurídico de la agencia de protección de datos que habilita a la policía judicial para obtener información del sector privado, de las instituciones públicas, de los organismos oficiales. Nos podemos dirigir de oficio pero también al sector privado. Aunque, seguimos teniendo el mismo problema

que con el fichero de titularidades financieras, el de la protección de datos; tenemos una policía administrativa que en determinados supuestos obtiene la información. Me preguntaba si sería posible, con independencia de que exista un órgano supervisor, habilitar a la policía administrativa a que pudiera acceder a determinada información, porque se hace de una forma opaca y, del mismo modo, establecer en el marco de las relaciones horizontales la posibilidad de obtener la información con una adecuada coordinación de los órganos de representación del servicio ejecutivo y ponerlos en conocimiento de las autoridades, porque a nivel internacional se habla de ello pero luego hay dificultades para llevarlo a cabo.



**TERCER PANEL: ESPACIO EUROPEO DE SEGURIDAD Y
CRECIMIENTO ECONÓMICO. LA INCIDENCIA DE LA
INVERSIÓN ECONÓMICA EN EL CONTROL FRONTERIZO**

ESPACIO EUROPEO DE SEGURIDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO. LA COOPERACIÓN REFORZADA COMO FACTOR CRÍTICO DE ÉXITO

ALFREDO GARCÍA MIRAVETE
Comisario de PN. Subdirector de EUROJUST (La Haya)

201

Nos ha venido dado el concepto de espacio europeo de seguridad y crecimiento económico, binomio la seguridad y el crecimiento económico que tiene sentido. Es verdad que ayer cuando en el avión venía leyendo los papeles del curso y había una afirmación que decía: un euro invertido en seguridad tiene un efecto multiplicador sobre el desarrollo económico. Yo quiero hacer una enmienda parcial a esto en el sentido siguiente. Tengo la convicción, y llevo años viviendo en el norte de Europa, de que un euro invertido en seguridad puede llegar a tener un efecto multiplicador si se invierte bien. Es decir, un euro invertido en sanidad, en educación, en justicia..., puede tener un efecto multiplicador aunque no necesariamente lo tiene. Si recordáis la teoría del economista inglés David Ricardo sobre los crecimientos marginales decrecientes que viene a decir, trasladado al ámbito policial, usted puede poner muchos más policías en la calle que en principio y a medida que va creciendo el número de policías en la calle usted va a ver inmediatamente un efecto de reducción de la inseguridad; pero llega un momento en el que, porque usted ponga más policías en la calle, la seguridad no sigue creciendo sino que empieza a decrecer. Esto es aplicable a todos los ámbitos del sector público y, por eso yo quería iniciar esta conferencia, para luego debatirlo, con este planteamiento.

En el norte de Europa son muy cuidadosos con el dinero, yo creo que en el sur de Europa lo somos menos, sobre todo con el dinero público. Y

es bueno que digamos que, efectivamente, la policía española y en general las policías europeas, son muy eficaces -partiendo de indicadores objetivos-, pero también es verdad que yo creo que en criterios de eficiencia podemos mejorar bastante.

Voy directamente al ámbito de la presentación. Cuando hablo de cooperación reforzada intentaré emplear el término en dos sentidos: en primer lugar como cooperación reforzada como aspiración permanente desde el ámbito de la cooperación internacional y en particular en la Unión Europea, yo he trabajado cinco años en Europol, ahora llevo otros cinco en Eurojust, Agencias de la Unión Europea que se dedican a la lucha contra el delito desde distintas perspectivas; la una es policial, la otra es judicial. Pero la cooperación reforzada entendida en la ambición permanente por cooperar mejor entre los Estados Miembros es algo que tenemos que tener presente siempre. Nunca es suficiente lo que hacemos y, en el ámbito de estas organizaciones multilaterales, esto es un concepto que tenemos que considerar factor crítico de éxito. Si cooperamos más seremos capaces de reducir la criminalidad.

202 Pero también hay un sentido más específico sobre cooperación reforzada y más técnico; y que lo establece el tratado de Ámsterdam en el año 1997, después Niza y finalmente el Tratado de Lisboa; en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y que dice básicamente que nueve Estados Miembros o más, se pueden poner de acuerdo y evitar la parálisis institucional europea. Es decir, trabajar a veintiocho bandas y, de esto tengo experiencia concreta en el ámbito operativo, tratar de convencer a veintiocho representantes nacionales, o a veintiocho gobiernos de que vamos a poner en marcha un mecanismo de cooperación internacional, bien sea equipos conjuntos de investigación, o la orden europea de detención, o la orden de investigación europea; esto es muy difícil. De manera que, y se lo he dicho antes a la periodista, soy muy partidario de la cooperación reforzada. Hay quien dice “hacer una Europa a dos velocidades es malo, porque lo que vamos a hacer es separar a los europeos, entre los que van más de prisa y los que van más despacio”, cierto, sobre todo, cuando éramos quince se podía pensar así. Ahora, es muy difícil convencer a veintiocho Estados Miembros de que trabajen de forma conjunta y de que consigamos resultados; si, tenemos que tener decisiones unánimes, por eso, el sentido de la cooperación reforzada entendido en el Tratado de Lisboa, es importante y opera. El fiscal europeo, que es una de las instituciones que se están creando después de muchos años de negociación y de debate, y en el que se intentaba que fuera por consenso para que finalmente hubiera un fiscal europeo para los veintiocho, eso no ha sido así. Hace tres meses se ha decidido romper la baraja, señores no hay fiscal europeo, vamos a hacer un fiscal europeo para aquellos

que quieran unirse a un concepto determinado de fiscal europeo. Y esto es lo que finalmente se va a aprobar. Esto es cooperación reforzada.

Ayer, en esas dos horas de avión, pensaba sobre qué imagen les podía exponer para que, de alguna manera, empezáramos a entender cómo presentar el planteamiento del binomio seguridad y crecimiento económico. Y el ejemplo es esta foto (Imagen 1)



Imagen 1

Esta foto es de una ciudad que está en América, una ciudad dividida por una valla, es una de muchas otras ciudades, es la ciudad de Nogales, como podemos comprobar, la parte derecha pertenece a México, está en el Estado de Sonora, la parte izquierda es Arizona, (Estados Unidos).

La parte izquierda tiene una renta per cápita de cuarenta mil dólares, la parte derecha entorno a diez mil dólares. Hay elementos de diferenciación siendo la misma gente, hablando probablemente el mismo idioma, teniendo el mismo clima, la misma geografía y, sin embargo, hay elementos de diferenciación y, uno de esos elementos que lamentablemente pesa en contra de la parte derecha de la imagen de la parte de Nogales (México), es el impacto del crimen organizado.

Siendo la parte de Arizona una de las ciudades más seguras del mundo, como muchas de las fronteras de Estados Unidos esta, sin embargo, exporta armas a México, no digo a la ciudad como tal.

Esto hace que en Nogales Sonora el desarrollo económico sea plano, a pesar de las maquiladoras que son una serie de empresas que los americanos han trasladado, por razón de precio, de trabajadores..., al área de México. Pero, en todo caso, el impacto del crimen organizado, hace que esta parte derecha de la imagen tenga grandes problemas de seguridad y de desarrollo económico, mientras que la parte izquierda de la imagen no lo tenga.

Esto lo quería presentar como una impresión gráfica de lo que sucede cuando el crimen organizado pesa tanto en una comunidad o en una sociedad frente a esa otra parte en la que el crimen organizado, afortunadamente para ellos, pesa menos. El número de asesinatos en la frontera mexicana, en distintos puntos de México, hace que el desarrollo económico mexicano se vea lastrado a pesar de los esfuerzos del gobierno actual y, en fin, de todos los gobiernos, durante muchos años.

Por la frontera de México hacia los Estados Unidos, transitan personas, transitan drogas, que como saben proceden de los países productores. Y el flujo inverso es, sobre todo, de armas; esto lastra la economía mexicana y resulta un gran negocio para las mafias. Quería poner de manifiesto esta referencia del impacto que puede tener, en el desarrollo económico, el problema de la seguridad entendido tan severo como el que viven en este caso los mexicanos en los distintos Estados de la zona fronteriza.

El índice de Paz Global, es un indicador norteamericano, un índice referenciado mundial en el año 2016, que mide el nivel de paz y ausencia de violencia, y dice estos son los veinticinco países más seguros del mundo (Imagen 2). En el año 2017 se ha publicado de nuevo el índice de Paz Global y España ha subido dos puestos.



Imagen 2

Este índice se establece a través del análisis de más de veinte indicadores reconocidos internacionalmente y de los veinticinco países más seguros del mundo, dieciocho son europeos. Vivimos en la zona del mundo más segura, esto es lo que se dice en los debates de la Comisión Europea de Bruselas. ¿Significa esto que debemos relajarnos? No, tenemos que partir del conocimiento de dónde estamos y quiénes somos. En el caso de España o en el caso de la Unión Europea, el ámbito geográfico más seguro del mundo. ¿Son los países más seguros del mundo los más ricos del mundo a la vez? Y aquí juega el análisis del binomio. No necesariamente, Portugal ocupaba el puesto número cinco y ahora ha subido al número tres; la República Checa. Portugal tiene una renta per cápita que no llega a treinta mil dólares, la República Checa aproximadamente igual; y sin embargo son de los países más seguros del mundo, por encima de Japón, de los Estados Unidos y de otros. Es decir, no hay una relación directa entre riqueza de los países y seguridad o a la inversa, pero sí es verdad que de todos estos países, países que tienen todos ellos una renta considerada media alta, dato importante para conocer el fenómeno.

Traslación directa de la seguridad en el impacto económico. El World Economic Forum, el índice económico de este año 2017, establece que España es el país más competitivo en términos de turismo y de viaje. El índice de competitividad mundial del año 2017 analizando ciento treinta países, España es el número uno y utiliza el Fórum Económico Mundial, catorce indicadores que establecen que España es el país mejor del mundo en términos de viajes y turismo; y resulta que uno de los indicadores es la seguridad. Una seguridad entendida desde la actividad que nosotros hacemos, los servicios de seguridad, que la policía presta. El subíndice de seguridad es uno de los más altos indicadores (Imagen 3), tenemos seis coma dos puntos sobre siete en cuanto a cómo es de segura España y como afecta a la competitividad de nuestro país en términos de turismo y de viajes.

205



Imagen 3

Cinco subindicadores relacionados con seguridad, uno de ellos es la confiabilidad de los servicios de policía. Me dicen que, en Holanda, cuando ven un coche patrulla por la calle los holandeses se ponen contentos porque son unas personas de uniforme que les van a ayudar; y yo siempre digo con mucho orgullo que en España también; pero esto no se puede decir en todos los países del mundo. Por eso, los que vivimos fuera desde hace muchos años es bueno que hagamos la reivindicación de las cosas buenas que tenemos.

Leí la semana pasada que una catedrática de derecho penal, Silvina Bagigalupo Saggese, decía en el periódico El País, que en España no se puede sobornar a un policía, si lo intentas, te ves inmediatamente en la cárcel.

En el último índice se dice que: cuando un ciudadano ve un policía por la calle, sabe que es alguien que le va a ayudar, esto es importante. Yo, a veces, se lo digo a mis hijos, esto que pasa en nuestro país y en muchos otros países de Europa que es ver un coche de patrulla por la calle, poder pararlo y que sabes que es alguien que te va a ayudar, esto no pasa en todas las partes. Y es bueno que lo reivindicemos porque contribuye al desarrollo económico de los países de una forma categórica, definitiva. Que la percepción de los ciudadanos sobre la Policía, sobre la Guardia Civil, sea muy positiva es algo que nos tiene que enorgullecer y sobre todo cuando pasan algunas otras cosas.

Un indicador fundamental, del que el World Economic Fórum maneja en estos términos de competitividad, tener una tasa de homicidios que está entre las diez más bajas del mundo, influye de manera determinante, no solo porque los homicidios son delitos execrables sino porque además la percepción de los ciudadanos y también de los turistas, de los inversos y de los que vienen de fuera, sobre España cuando se producen homicidios, es muy negativa. Por tanto, el no tenerlos es un gran indicador.

Pero no todo iba a ser miel y rosas, una de las cosas que lastra a España y que, en ocasiones nos dicen en Europa, es que España es un país corrupto. Estas cosas las dicen, el problema de España es la corrupción; algo de razón tienen. Hablábamos de la Policía y de la Guardia Civil que son sectores en los que los salarios de los policías no son precisamente fabulosos y sin embargo nadie soborna a un policía en nuestro país. Pero la corrupción, en el sector público, es un índice que se lee mucho en todo el mundo, nos pone en un color que no está en sintonía con lo que tendría que ser. Y esto lastra la inversión, el turismo, la productividad y, en definitiva, el progreso económico. Estamos en un puesto cuarenta y uno sobre unos cien, es un índice de percepción basado en indicadores cualitativos sobre todo, indicadores muchas veces subjetivos, pero es un índice que se lee mucho y muy importante.

La vinculación entre la corrupción y el subdesarrollo económico se pueden ver en dos elementos: al sur de África, Botsuana se independizó del Reino Unido en el año 1960 y desde entonces ha creado un Estado de derecho que ha funcionado, es un país que tiene diamantes, oro, etc. y está en torno al número veinte en corrupción, ¿saben que Botsuana es un país que tiene la renta per cápita más alta de África después de Guinea Ecuatorial? Un país que tiene una renta per cápita de dieciséis mil dólares, de las más altas de África, es uno de los países de este continente, con menos corrupción.

Uruguay -América del Sur-, renta per cápita de más de veinte mil dólares, Chile igual, países que tienen un nivel de transparencia elevada, por lo tanto una corrupción baja, tienen una renta per cápita alta. Creo que España está donde no debe, o bien porque tenemos un índice de corrupción severo, o una percepción de corrupción severa del sector público, o al menos que nos sirva de reflexión. No quería dejar de ponerlo de manifiesto porque no todas las cosas que nos pasan tienen que ser necesariamente buenas.

Y ¿a dónde vamos? La población del mundo en esta centuria, desde el año 1950 hasta el año 2050 evoluciona como la gráfica adjunta (Imagen 4). África va a crecer mucho, América también, aunque algo menos; y Asia desde luego. Europa no crece. En Europa somos quinientos millones de habitantes desde hace mucho tiempo, bien es verdad que ha habido fenómenos migratorios, pero la población europea se mantiene estable. Cuando éramos dos mil millones de habitantes en el mundo, en el año aproximadamente 1950, éramos quinientos millones de habitantes. Dentro de unos años (año 2050) seguiremos teniendo quinientos millones de habitantes, pero la población mundial será de nueve mil millones de habitantes.

207

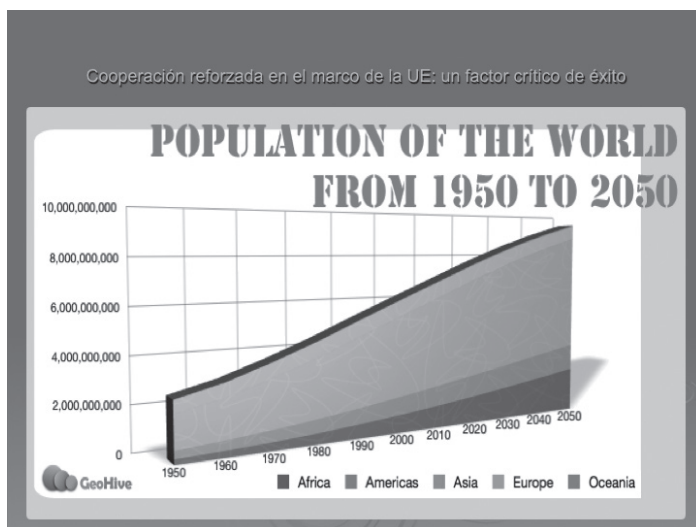


Imagen 4

Los países más desarrollados, entre los que se encuentran los de la Unión Europea, no crecemos en población, mientras que los países que tienen un nivel de desarrollo menor y, en particular África, la que más va a crecer; crecen en población como en la gráfica se demuestra (Imagen 5). Esto va a generar, necesariamente, una presión migratoria y demográfica severa que constituye una amenaza que debemos contemplar y adelantar.



Imagen 5

Otro dato importante es el siguiente, entre el año 2004 y el 2014, el producto interior bruto de los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, sumaba el setenta por ciento de todo el PIB mundial, diez años más tarde, los mismo países, tenemos menos del cincuenta por ciento; es decir, tenemos menos gente en términos relativos, menos PIB en términos relativos, y esto va a generar un fenómeno de presión económica, financiera, migratoria, etc. que se ha descrito ya.

China era el cuatro coma cinco por ciento del producto interior bruto mundial hace una década y hoy está en torno al catorce por ciento. Y esto, además, tiene otras implicaciones, que es el estado de derecho como tal, los países que somos Estados de derecho, que tenemos una democracia liberal, social; somos cada vez menos, no en términos absolutos, y somos cada vez menos poderosos en términos de riqueza. Así que, seguimos hablando entre la vinculación de seguridad y el desarrollo económico.

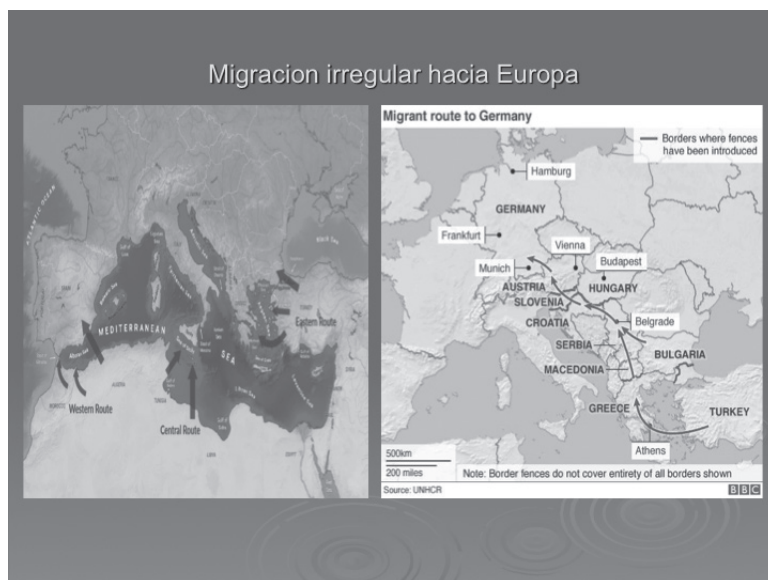


Imagen 6

¿Y el efecto que produce? (Imagen 6).

Si observamos el mapa de la izquierda, veremos las tres rutas tradicionales que se conocen en los últimos años. La ruta occidental se ha gestionado bien, en Europa se estudia que es lo que ha hecho España para que las rutas migratorias procedentes del África occidental se hayan reducido de esta manera tan sustantiva y notoria en los últimos años. España ha hecho las cosas muy bien y los resultados son evidentes, el fenómeno migratorio irregular a través de España, de Canarias, las pateras, etc., se ha reducido significativamente. Bien es verdad que, a partir del año 2015, con la guerra de Siria, las otras rutas, la Sur y la Oriental, se han incrementado de una manera notoria. Si observamos el mapa de la derecha, ¿cuál ha sido la respuesta ante la crisis siria e iraquí por parte de la Unión Europea? La respuesta ha sido pobre e insuficiente a la par que insatisfactoria, se han realizado muros, vallas, la Comisión ha propuesto distintas veces reparto equitativo de peticionarios de asilo; Grecia se queja permanentemente, el fiscal nacional griego se queja sistemáticamente de la falta de apoyo por parte de los demás Estados, en este caso en términos de cooperación judicial, pero también, en términos de control fronterizo.

Y lo que se ve, ante este fenómeno, es que se ha producido una crisis severa y la Unión Europea no ha estado a la altura. Hemos sido incapaces de llegar a acuerdos, hemos hecho fronteras nacionales para así trasladar el problema al que está al lado, en definitiva, incapaces de adoptar una solución. Tengo un amigo alemán que trabaja en la Agencia Espacial Europea en

Holanda, y el otro día me decía “yo soy de un pueblo al lado de Hamburgo que tiene dos mil quinientos habitantes y hay un viejo campamento militar donde han venido mil quinientos refugiados Sirios. Mis padres viven en ese pueblo, dos mil quinientos habitantes y un campamento del ejército de la segunda guerra mundial de mil quinientos refugiados-, la convivencia entre la población alemana de dos mil quinientos y los mil quinientos refugiados no puede ser fácil, y este fenómeno existe.

Las soluciones están por ver, pero lo cierto es que es bueno conocer cuáles son los fenómenos y cuál es la respuesta que se da desde Europa.

El crimen transnacional es un negocio como cualquier otro, es un mercado en inglés se dice criminal market, mercados de la criminalidad; y hablamos de provecho económico en término de millones o de billones en relación con la cocaína, con la heroína o con cualquier otro mercado de la criminalidad. Y esto, tiene un impacto directo en Europa que tenemos que tratar de contener y para eso está el área de seguridad y justicia de la Unión Europea, para contener, en la medida de lo posible, el impacto del crimen organizado que nos afecta.

210

El mapa de la ruta de la cocaína (Imagen 7). En este mapa, España tiene una posición central. En Europol, el responsable del proyecto cocaína es un inspector español que trata de convencer a Europa para que ayude a España, en la medida de lo posible, a contener el fenómeno o, al menos, a investigar con los mecanismos que tratamos de poner en marcha en este ámbito.

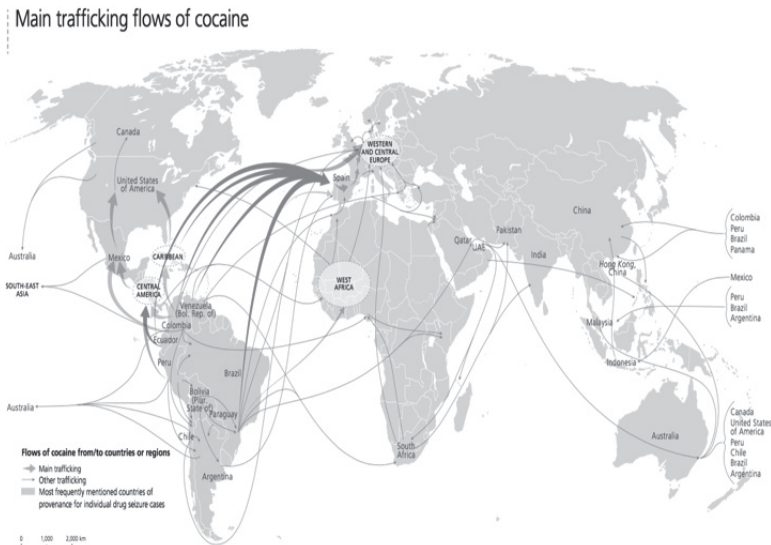


Imagen 7

Impacto en España, sobre todo en cocaína, pero también en cánnabis, hace que el número de detenciones que se producen en España relacionadas con el tráfico de drogas sea superior a cualquier otro país del ámbito de los países desarrollados. España tiene que tener en cuenta esto y lo está haciendo bien, está deteniendo a mucha gente pero también está entrando mucha droga.

Sobre el mapa de riesgo de terrorismos (Imagen 8) , índice que realizan los americanos y viene a decir que Francia está en rojo porque lo hicieron en el año 2016, y se refería a lo pasado; es más, una foto fija sobre el fenómeno terrorista que una anticipación de la amenaza que es muy difícil de hacer en este caso. Bélgica, también está, Reino Unido no, pero si lo hubieran hecho este año 2017 seguro que sí hubiese estado.



Imagen 8

Número de muertes y ataques terroristas (imagen 9) en Europa y en otras zonas del mundo para tener una impresión, en términos de impacto relativo, por el fenómeno terrorista que, si bien no significa mucho es verdad, estamos hablando de zonas de guerra; pero el impacto terrorista está creciendo en Europa y está creciendo de una manera sostenida.

Este mapa (Imagen 10) nos presenta como el año 2004 fue particularmente dramático, nuestro once de marzo es básicamente lo que hace que la gráfica suba hasta donde sube en este año, en el año 2005 fueron los ataques en el Reino Unido y los años 2015, 2016 y 2017, presenta un crecimiento sostenido y permanente por parte del terrorismo yihadista en los países de Europa.

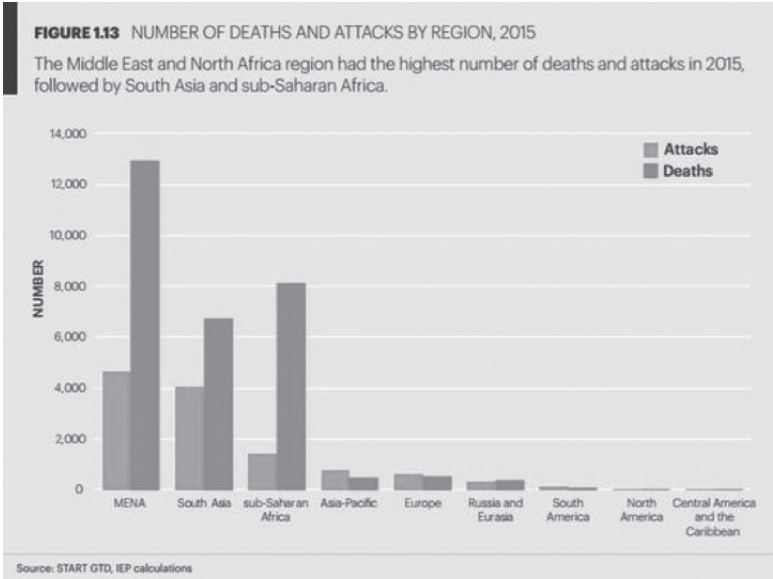


Imagen 9

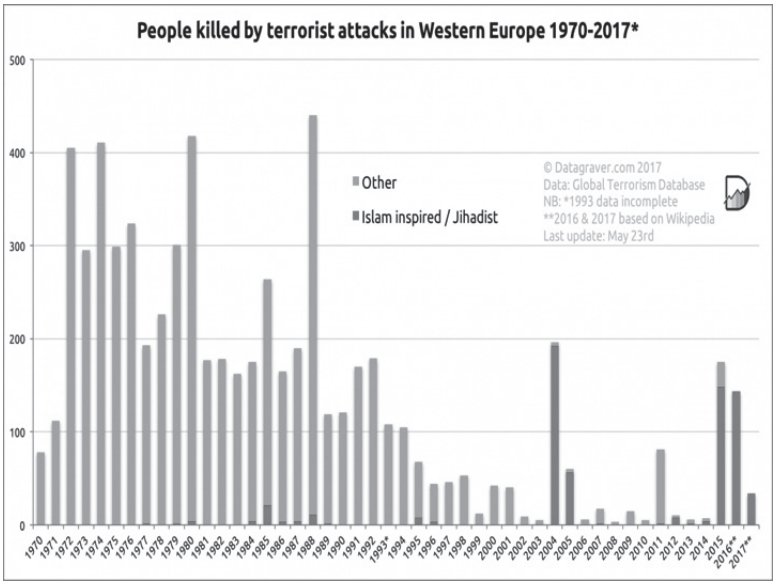


Imagen 10

En España, en las últimas semanas, se ha celebrado la fiesta World Pride, el orgullo gay. Y en medios de comunicación británicos o alemanes, ayer o antes de ayer, se hicieron referencias (Daily Mail, Guardian) sobre cómo, en este caso la policía española, ha sido capaz de proteger y articular la seguridad de un fenómeno de masas en este tiempo en que se produce una percepción de angustia bastante elevada por ese tipo de cosas.

Es verdad que por lo que nos pasó en el año 2004, empezamos a hacer las cosas bien y por el momento estamos en una situación más sólida en cuanto a la contención del terrorismo.

Lo que dice Europol sobre el crimen organizado en Europa, mes de abril del año 2017 (Imagen 11).

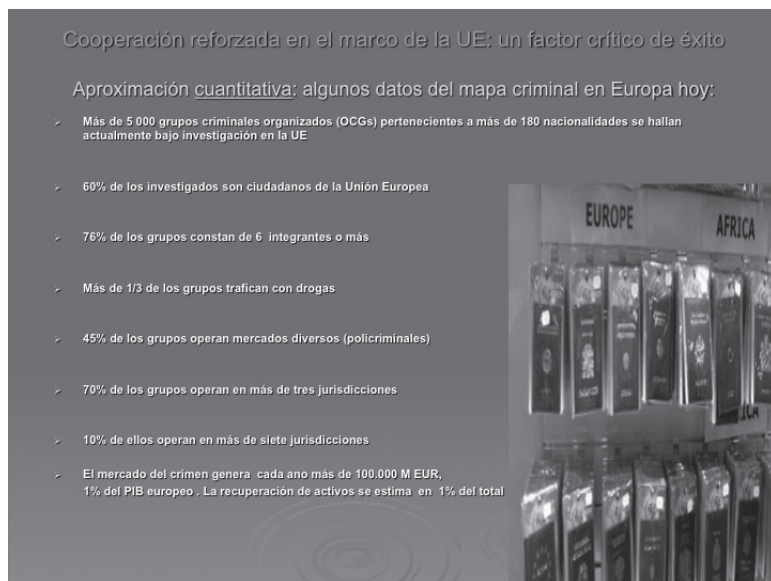


Imagen 11

213

La Agencia Europea de Policía hace un análisis estratégico, cada cuatro años, que es el informe de evaluación y de amenaza del crimen organizado, y que está basado en las contribuciones de todos los Estados Miembros y de las aportaciones de las empresas privadas y de la universidad. Cuando hablo de la empresa privada habla de distintos sectores: transporte, comunicaciones, etc.

Me parece importante hacer referencia a algunas cosas: más de cinco mil grupos criminales organizados (OCGs) pertenecientes a más de ciento ochenta nacionalidades, se hallan actualmente bajo investigación en la UE.

El sesenta por ciento de los investigados son ciudadanos de la Unión Europea, y el cuarenta por ciento es de fuera. El setenta y seis por ciento de los grupos consta de 6 integrantes o más. Más de 1/3 de los grupos trafican con drogas. La droga sigue siendo el principal mercado de la criminalidad en Europa.

El cuarenta y cinco por ciento de los grupos operan mercados diversos (policriminales). Una persona que trae moneda falsa y a la vez trafica con

mujeres y roba coches en la Costa del Sol, y a la vez los aprovecha para llevarse cocaína; este tipo de fenómenos se están dando más y en los análisis de Europol se ve con claridad

Me importa mucho el tema de las jurisdicciones y quizás sea porque trabajo en este ámbito, el setenta por ciento de los grupos operan en más de tres jurisdicciones. Las jurisdicciones son barreras a la cooperación policial y a la judicial; en la Unión Europea tenemos treinta y una jurisdicciones que operan como auténticas barreras frente a la colaboración policial y judicial en materia de persecución del crimen; no lo hacen, debido al espacio Schengen, en el mundo de la criminalidad, en el mundo de los criminales, los grupos criminales florecen, se permean con la sociedad, cambian de país con facilidad.

Las fuerzas de policía tienen muchas dificultades para cooperar debido a las barreras jurisdiccionales, algunos en más de siete jurisdicciones. El uno por ciento del PIB europeo está relacionado con el mercado del crimen -cifras de la Comisión europea- y la recuperación de activos se estima en un uno por ciento del total.

214 Los mercados de la criminalidad cada vez se entienden menos sin el análisis de la web y como la web es un motor que favorece el delito y el crimen. En Europol hay un Centro llamado EC3 (European Cybercrime Centre) cuyo jefe de operaciones es un inspector español, auténtico experto en la Deep Web y gran conocedor de la criminalidad virtual.

El Tratado Fundacional de Lisboa da un peso específico importante al ámbito de la seguridad y de la cooperación, en el ámbito de la seguridad y de la justicia. Y el Consejo Europeo de junio de 2014, que es el último consejo que creó el denominado programa de Post-Estocolmo, programa vigente en materia de lucha contra la criminalidad y el terrorismo, que establece las bases de lo que tiene que ser el programa de actuación de los próximos cuatro años. (Imagen 12)

Problemas que nos encontramos: nos encontramos en una situación y estas son las reuniones de coordinación de Eurojust, en que las investigaciones y las imputaciones criminales, labor de los fiscales en relación con el crimen organizado, nos presentan que la concepción del planteamiento de un hecho delictivo concreto complejo, se produce en un Estado miembro (A), la ejecución en un Estado miembro (B), los efectos (C) la obtención de beneficios en el (D) y la inversión o reinversión de los beneficios en el (E).

Es decir, es un fenómeno difuso, la delincuencia doméstica tradicional existiendo en alguna medida en el mundo del crimen organizado ya no se

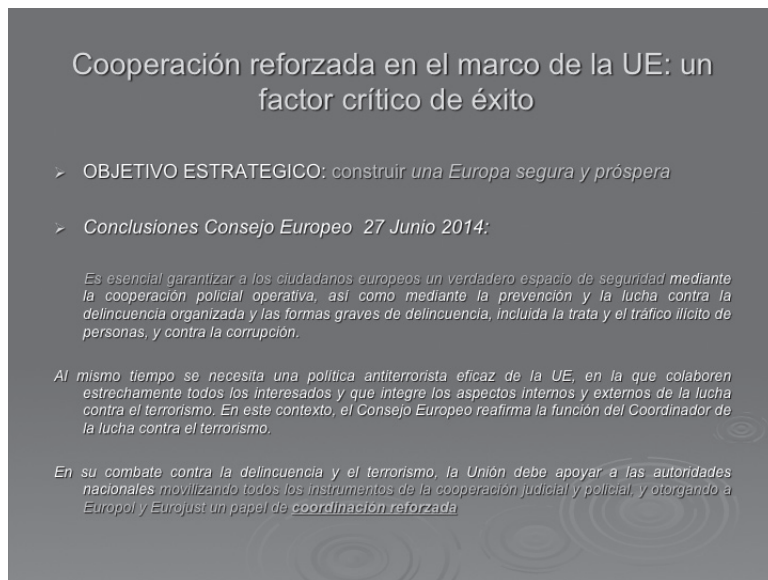


Imagen 12

da; es decir, sin la cooperación multilateral, es muy difícil llegar a desactivar el fenómeno criminal organizado que es transnacional. Y, ¿treinta y una jurisdicciones de la Unión Europea por qué? Porque Reino Unido tiene cuatro; Irlanda del Norte, Gales, Escocia e Inglaterra. Para trasladar un detenido de Gales a Escocia hace falta el mismo instrumento jurídico como el de trasladarle de Francia a España. Es verdad que con la Orden Europea de Detención, las cosas se han facilitado bastante.

215

Reuniones de coordinación en Eurojust

Las investigaciones, las hace la policía que es quien sabe investigar y la imputación penal es lo que tiene que hacer el fiscal, entonces, es conveniente separar los ámbitos desde el principio para entender bien el fenómeno. En definitiva, ¿qué es una reunión de coordinación? En Eurojust, cuando los casos están en investigación policial, pero tienen implicaciones judiciales en el sentido de la imputación criminal. Por ejemplo: intervenciones telefónicas en distintas jurisdicciones, porque es una intervención telefónica sobre crimen organizado operan distintas jurisdicciones; la utilización de un GPS para un seguimiento electrónico, lo mismo, distintas jurisdicciones; la obtención de una evidencia en un Estado Miembro (A) que se tiene que ver en un proceso penal del Estado Miembro (B), ¿y es válida la evidencia obtenida en un Estado (A) o (B)?, no, no lo es, por tanto, mucho cuidado, se hace una entrada y registro en un Estado sin cumplir con las condiciones requeridas por la legislación vigente y cuando se lleva la evidencia no vale. Así que, Eurojust, en el caso de nuestro fiscal que le menciono porque es un gran fiscal,

Francisco Jiménez Villarejo, hace todo lo posible por las investigaciones en España. Él trabaja entre otras áreas especialmente sensibles con la Costa del Sol, porque es de Málaga y tiene especial conocimiento y vinculación con la zona, pero trabaja con todos, entonces me dice: “cada vez que la Policía Española nos llama, tenemos que estar ahí para colaborar, para asesorar, para orientar el sentido de la investigación hacia una buena imputación. También lo hacen directamente con el fiscal que lleva el caso, con el juez de instrucción, pero cada vez que hay un problema de cooperación en relación con lo multinacional, Jiménez Villarejo, trata de buscar la mejor manera de que la evidencia obtenida en España opere de forma satisfactoria jurídicamente en el Estado requerido y viceversa. Y para esto se crean las reuniones de coordinación y este es el sentido de Eurojust.

España tiene pocas, Eurojust tiene pocas, porque cinco mil grupos criminales organizados bajo investigación, y hablamos de doscientas cuarenta y nueve reuniones de coordinación, Eurojust es una Agencia pequeña que tiene que crecer porque problemas de jurisdicción hay muchos.

216 En Eurojust también se financian equipos conjuntos de investigación, ese área depende de mí y lo lleva un fiscal francés que es el responsable de área de equipos conjuntos de investigación y que haya dinero de la Unión Europea, un millón de euros anuales, para la financiación de equipos conjuntos.

Voy a terminar contando algunos casos concretos de cooperación reforzada que han funcionado y otros que están en la “bolsa” de su implementación en los próximos meses, o años. En cuanto a bases de datos: el Ecris (European Criminal Records Information Systems), sistema de información de antecedentes penales de la Unión Europea, si la policía española está investigando a una determinada persona de otro país de la Unión Europea y quiere saber si esta persona tiene antecedentes penales, tendría que lanzar una petición a los otros veintisiete países; y cada vez que se quiera conocer los antecedentes penales habría que lanzar una petición a todos y cada uno del resto de países. Entonces, contestarían veintiséis países, unos contestarían no tiene nada y quizás alguno diría sí, tiene antecedentes penales, ha sido condenado por asesinato, etc.

Entonces, se dijo, creemos un sistema de consulta conjunto, y se ha tardado aproximadamente una década en crear un sistema de consulta conjunto que se basa en lo siguiente: los ciudadanos españoles que son condenados en cualquier país de la Unión europea, esa información en el caso de España, se pasa al registro central de penados y rebeldes del Ministerio de Justicia; y este registro tiene el registro de todos los españoles que han sido

condenados en cualquier país de la Unión Europea, porque todos tienen la obligación de comunicarlo a España y, de la misma manera, todos los demás.

Todos los alemanes condenados en cualquier país de la Unión Europea están registrados en Alemania. Así que, si alguna vez están investigando a un alemán, con consultar a Alemania ya nos vale, ya no hace falta consultar a los veintisiete. Es importante saber si una persona tiene antecedentes penales. Se consulta a Alemania y esta te dice sí este alemán tiene antecedentes en el Reino Unido. Y esto, se ha conseguido en el año 2012. Así que, los nacionales de terceros Estados que han sido condenados en cualquier país de la Unión Europea, no tienen base de datos, por lo que seguimos necesitando consultar a los veintisiete países para que nos digan, por ejemplo, si un marroquí tiene antecedentes penales en cualquiera de los países de la Unión Europea.

Se ha estado trabajando en la Comisión de la Unión Europea y se ha contribuido desde Eurojust a hacer una base de datos que aún no está terminada para que los nacionales de terceros Estados estén referenciados en una base de datos conjunta. Todo esto cuesta mucho esfuerzo, porque por razones técnicas o políticas -mi país es soberano y no voy a poner mi base de datos de antecedentes penales a disposición de nadie-, se buscan sistemas de “hid/no hit que” es, no hace falta que nos diga nada, dígame si tiene, simplemente, o no tiene antecedentes penales, y si los tiene, después haré la consulta a través de una comisión rogatoria. Este es uno de los casos con los que se comenzó en cooperación reforzada con siete países y que finalmente se ha extendido a veintidós.

217

El sistema de información Schengen empezó igual, en el año 1985 y después el convenio de aplicación unos años más tarde, empezó con siete países y finalmente se ha comunitarizado; esto fue cooperación reforzada. Un sistema de protección de las fronteras exteriores no se podía hacer a muchas bandas, hubo que hacerlo de forma reducida y más tarde se ha ido extendiendo. Hoy Schengen opera prácticamente en todos los países de la Unión Europea.

El sistema PRUM, en el que España participó desde su inicio en el año 2005, trataba de establecer, entre otros objetivos, un mecanismo para compartir los perfiles de ADN o impresiones dactilares de un investigado, también datos de identificación de vehículos, con el resto de los países de la Unión Europea para que, sobre un perfil de dubitado, se nos diga si este perfil es conocido o no.

Disposiciones legales importantes

La Orden Europea de Detención fue una propuesta en la que España tuvo mucho que ver en el año 2002; el convenio Europeo de extradición del año 1957 operaba de manera que la autoridad política era la que de alguna manera tenía que decidir si se extraditaba a una persona o no entre Francia y España; España y Portugal. Hoy no es así, las órdenes europeas de detención son un instrumento de los que llamamos “reconocimiento mutuo”. La diferencia entre una Comisión Rogatoria tradicional es que era una petición de asistencia, los instrumentos de reconocimiento mutuo son una orden y significa que España le dice al Reino Unido que detenga a esa persona que está en su territorio y el Reino Unido tiene la obligación de hacerlo, porque lo ha ordenado un juez español.

Los plazos: en una Comisión Rogatoria tipo serían unos cien días, ciento cincuenta, doscientos días; con los proveedores de servicios de internet, por ejemplo en los Estados Unidos, tuvimos un seminario recientemente con ellos, y decían que Europa no puede esperar que en menos de cien o ciento cincuenta días un proveedor de servicios de internet les dé una información sobre contenidos de WhatsApp o de google. Esto funciona así de mal.

218

En el marco de la Unión Europea sí se han hecho cosas buenas, la Orden Europea de Detención opera en un período que no suele exceder de cuarenta y cinco días y, cuando excede, Eurojust se ocupa de hacer que el Estado Miembro tenga que detener o extraditar al ciudadano. Los equipos conjuntos de investigación, la idea clave, la obtención de una evidencia en el Estado Miembro A, a través de un marco de colaboración y que es el equipo conjunto, sirve para que se condene y, si es condenable, al imputado del Estado Miembro B. Es decir, la evidencia obtenida en un Estado Miembro es inmediatamente válida porque se ha obtenido y se ha trasladado al Estado de enjuiciamiento a través de un equipo conjunto de investigación, evitando todos los problemas de doble incriminación, de tiempo y confianza de los Estados Miembros.

La Orden Europea de Investigación sirve para todo, es una orden, no es una petición de asistencia, que los Estados Miembros dan. Entró en vigor el veintiuno de mayo del año 2017 en todos los Estados Miembros de la Unión Europea, la trasposición se tenía que hacer antes del veintiuno, y tiene una plantilla, en el propio texto de la directiva, que se rellena por la autoridad que corresponda (juez instructor, por ejemplo) se envía al Estado Miembro requerido y este tiene que autorizar una intervención telefónica, una vigilancia electrónica, tiene que autorizar un agente encubierto... está establecido todo. Es un instrumento revolucionario si se aplica bien.

Con el Reglamento de congelación y confiscación de activos, se está trabajando haciendo un instrumento de reconocimiento mutuo que va a servir para que se agilice y se base en la orden de un juez de un país, más que en una petición de asistencia.

El Fiscal Europeo, es una institución que está a punto de ver la luz, que se inicia en el año 2001 con un famoso libro verde sobre el fiscal europeo y que en el año 2017 hace que veintiocho países de la Unión Europea que tratan de conseguir un texto de acuerdo unánime, en el marco del Consejo; decidieron que no hay fiscal europeo, el fiscal europeo está concebido en principio en el Tratado de Lisboa para la protección de los intereses financieros de la Unión, para la delincuencia económica, pero tiene una gran potencialidad porque se puede extender a toda la lucha contra el crimen organizado transnacional. Pero en lo que atañe al Fiscal Europeo se decidió que por unanimidad no funcionaba, así que un total de veinte Estados Miembros, entre los que se encuentra España, han decidido ir a un procedimiento de cooperación reforzada que es: con veintiocho no podemos hacer nada, esto está paralizado, vamos a hacerlo entre aquellos que apoyen el texto básico. Antes de fin de año el Fiscal Europeo va a estar creado y va a tener la sede en Luxemburgo, trabajando con las fiscalías, con Europol y las policías de los Estados Miembros, sobre delitos económicos, sobre protección de los intereses financieros de la Unión Europea. No es una institución horizontal que trabaja a través de peticiones sino que trabaja a través de órdenes, es una ruptura de principio de soberanía de los Estados Miembros, va a tener poderes ejecutivos, al estilo del FBI.

219

La salida del Reino Unido de la Unión Europea es un desastre desde el punto de vista de la cooperación policial y judicial. El reino Unido nos manda, entorno a quince millones de ciudadanos a España, turistas en su mayoría. Casi el treinta por ciento de las reuniones de coordinación que se celebraron en el año 2016 en Eurojust en las que se debatieron problemas verdaderos sobre obtención de una prueba penal en un Estado y su validez en otro, o sobre por qué una jurisdicción no admite una determinada cosa y otras sí; o por qué se retrasa una orden de detención, o por qué no se puede confiscar una mansión en la Costa del Sol, este tipo de cosas tienen que ver mucho con el Reino Unido.

Al irse de la Unión, se va a crear un agujero no solo en Eurojust, sino en la cooperación policial y judicial multilateral y probablemente en la bilateral, se tratará de buscar elementos alternativos pero esto es una cosa negativa.

Para terminar, el “éxito no es más que saltar de fracaso en fracaso sin perder el entusiasmo” (W. Churchill).

TURNO DE PREGUNTAS

Pregunta en sala: con respecto a los equipos conjuntos de investigación policial ¿es posible, no para temas económicos sino para crímenes, sobre todo, de terrorismo, la creación de equipos conjuntos de fiscales?

Responde Alfredo García Miravete

Los equipos conjuntos de investigación se extienden a cualquier ámbito de la criminalidad organizada y al terrorismo. Los equipos conjuntos de investigación se basan en un acuerdo en el que normalmente están policías y fiscales. En el Reino Unido no hace falta porque su sistema es diferente es suficiente con policías, pero en el derecho continental se exige policías y fiscales. En el caso de España sin ninguna duda. Se pueden hacer equipos conjuntos de investigación en materia de terrorismo, de hecho se hacen y los tribunales ya están reconociendo que el trabajo realizado y los resultados obtenidos a través de unos equipos conjuntos son perfectamente servibles para la conclusión de un proceso penal de forma satisfactoria.

220 *Pregunta en sala:* a veces, nos encontramos con que hay muchas iniciativas en la Unión Europea, nos cuesta sacar ideas sobre nuevos instrumentos, pero bueno los tenemos ahí, tenemos herramientas para luchar contra los fenómenos que se vinculan a los problemas de seguridad, pero a veces creo o detectamos en el tema de cooperación internacional que los jueces y los fiscales van por un lado y que por el otro va la cooperación policial y quizás no se producen esas sinergias adecuadas que permiten deducir que de un instrumento judicial podemos sacar un provecho policial, o de un instrumento policial un provecho judicial. Jueces de la Audiencia Nacional nos preguntan ¿yo puedo utilizar un consejero de interior para una gestión de un sumario? A ellos les asalta esa duda y a veces lo que detectamos nosotros es que nos faltan esas sinergias para poder colaborar conjuntamente. Puedes hablarnos de tu experiencia en este sentido.

Responde Alfredo García Miravete

Mi experiencia es que hay una barrera, particularmente en el continente y especialmente en los países del sur. España está en el sur, entre el mundo judicial y el mundo policial. Tengo la fortuna de que me invitan en el Consejo General del Poder Judicial todos los años a contar la experiencia de Eurojust desde la perspectiva de lo que hago en Eurojust; yo no soy el fiscal nacional, el fiscal es Francisco Villarejo, a mí me paga Europa, por tanto, pertenezco a Bruselas y por tanto hablo del aspecto comunitario. Sí hay una barrera importante, es cultural. Se desconoce qué es lo que hace la policía y en la policía se desconoce, muchas veces, cuales son los instrumentos legales de cooperación.

Yo he llegado a tener algún conocimiento más sólido sobre cuáles son los instrumentos legales de cooperación judicial en materia penal y siempre estoy pensando: si esto es estupendo, esto la policía lo tendría que saber, en esto la policía tenía que estar implicada. Los equipos conjuntos de investigación, se suele decir en el ámbito en el que trabajo, esto es un instrumento de cooperación judicial internacional, el responsable de la secretaría de la red de equipos conjuntos de investigación, es un fiscal francés que depende de mí y tiene una red que está compuesta por fiscales y por policías. Y desde siempre le he dicho: nunca olvides que tu red de equipos conjuntos de investigación en los Estados Miembros está compuesta por fiscales y policías, si enfocas exclusivamente en algunos de tus clientes, por decirlo así, y que son solo los fiscales, vas a perder a la otra parte que es quien investiga, quien dirige la investigación y quien sabe investigar.

En el caso del fiscal español miembro nacional de Eurojust, trabaja de una forma integrada con la policía desde su experiencia dilatada en la Costa del Sol, pero siempre tiene muy presente el papel central de la policía. Es inconcebible que en ocasiones después de haber realizado una investigación con la que se ha estado muchos meses, la Policía no ha hablado con el fiscal, no ha habido estrategia de investigación e imputación conjunta.

Es verdad que hay un debate casi permanente en Eurojust en el que se dice: el objetivo de la investigación penal o criminal es imputar y condenar en su caso. Y yo siempre digo, el aspecto policial es esclarecer el delito conocer la verdad y después los fiscales son los que tienen que determinar cuál es la responsabilidad penal. Hay que distinguir y trabajar en buena comunión entre policía y fiscalía.

Este problema los británicos lo tienen menos; los holandeses trabajan de una manera muy integrada, es habitual ver a un fiscal en la comisaría. En Italia, la separación casi categórica, por razones culturales, es también perjudicial. En nuestro caso es la percepción de esta vieja ley de enjuiciamiento criminal del siglo XIX que dice que los policías son auxiliares de jueces, en un sentido casi de pura ejecución material sin iniciativa alguna, etc., es un planteamiento antiguo. La dependencia funcional de jueces y/o fiscales en el marco de un procedimiento penal no es contradictoria con la idea de que la investigación criminal entendida como la indagación y el esclarecimiento de un hecho delictivo es función policial porque la policía tiene el mandato legal, la formación, el conocimiento y los recursos necesarios para hacerlo.

PROTECCIÓN DE LOS INTERESES ESPAÑOLES

ALICIA MALO SÁNCHEZ

Comisaria Jefa del Área de Coordinación Internacional
de la División de Cooperación Internacional

Hoy en día, es impensable que un trabajo policial no tenga esa parcela de cooperación internacional y, por lo tanto, presentaremos cuáles son nuestras prioridades en la línea a seguir en un futuro.

223

Las dos ideas clave las planteo inicialmente para que se vea que son dos líneas de acción muy distintas, por un lado **no se puede concebir la cooperación policial sin el trabajo en origen**, esto es, en el momento actual en el que estamos, el no poder hablar de seguridad interior sin tener en cuenta que lo que ocurre fuera afecta, de forma indefectible, a lo que nos ocurre dentro y si podemos atajar los problemas en origen, lógicamente no van a revertir en la problemática interior. Pero, no es solo que seguridad interior y seguridad exterior se mezclen, sino que los sectores están trabajando en los mismos asuntos. Ahora, nos encontramos que Defensa, que los servicios de inteligencia, la policía e incluso otros ministerios, tenemos intereses comunes en la seguridad que afecta a España.

Esta visión multidisciplinar es fundamental, cuando hablamos del flanco de cooperación policial, no podemos circunscribirla exclusivamente a lo que hacemos dentro, sino que tenemos que recurrir también a lo que se está haciendo fuera. Si yo quiero atender a las necesidades policiales que, como policía tradicionalmente se me han demandado, tengo que trabajar en origen, pero ahora nos surge una circunstancia adicional que es: “seguridad también fuera”. Tenemos mucha gente fuera, muchos españoles que trabajan fuera, que viajan; la movilidad es distinta a la que teníamos hace diez años y los intereses que tenemos fuera también son diferentes. Por unas circunstancias económicas del país se han tenido que buscar salidas alternativas

que implican que nuestros intereses se ubiquen fuera. Y ¿qué ocurre? que la policía tiene una responsabilidad. Tenemos que facilitar seguridad tanto a las empresas como a los ciudadanos que tenemos fuera así como a las delegaciones españolas que están ubicadas en el extranjero.

¿Cuál es la clave? ¿Cómo se conjuga todo esto? Como en materia de cooperación policial internacional conjugamos nuestro trabajo tradicional, nuestras competencias clásicas, con esta nueva circunstancia, con todas esas personas, empresas que tenemos fuera y a las que debemos atender en la manera que podamos o con los medios que pongamos a su disposición. Esta es la idea inicial de reflexión.

Las cuestiones que se plantean desde el ámbito de Policía Nacional ya se nos plantean en una estrategia de seguridad nacional, en un ámbito ministerial y, por supuesto, en la Dirección General de Policía. Todo tiene que ir en consonancia con lo que se nos marca en la estrategia nacional.

224 El Plan de internacionalización de la economía española es un magnífico ejemplo de cómo se concibe de una forma muy centralizada. En este aspecto la administración española es muy centralista, asume una dirección, en este caso economía, pero da participación a muchos ministerios implicados. Ese modelo, que es el del Estado, centraliza y coordina muchos actores y es el que tenemos que aplicar en nuestra situación policial en el extranjero.

Hablaré de qué creemos que deberían ser las actuaciones que debemos hacer desde la cooperación internacional con empresas en el extranjero, igualmente aquello que podríamos ofrecer a los ciudadanos. Cómo podríamos articular esta defensa de intereses españoles en el extranjero y cuáles son los aspectos claves.

Inicialmente es importante hablar de los modelos policiales, ya he comentado antes que han cambiado, la policía que se encuentra ahora no tiene nada que ver con la que me encontré cuando ingresé en el Cuerpo Nacional de Policía. Teníamos un problema de terrorismo, de delincuencia organizada vinculada, básicamente, con el tráfico de drogas y lo que tratábamos era de atender a esas prioridades de ese momento ¿Cómo se articulaba en aquella época la cooperación internacional? Teníamos a Interpol con la que hemos participado activamente en su estructura y en sus iniciativas desde hace mucho tiempo pero, en un momento determinado, se pensó que era clave destacar personas, policías fuera que nos agilizaran el trabajo policial; básicamente, las investigaciones que facilitaran un servicio, para ampliar la investigación a un grupo más amplio, que permitiera desarticular la estructura fuera para que no nos afectara dentro.

Esta idea, la de destacar personas fuera, lógicamente la tenemos desde hace tiempo ¿Qué ocurre? Que esa figura del consejero y del agregado de interior y que se ha formalizado en el año 2006, es una persona que se adscribe a una delegación, es una persona de interior que depende, también, de un embajador, de personal de exteriores. Tiene esa doble adscripción interior y exterior que permite, básicamente, ese trabajo bilateral que tanto nos facilita el día a día, pero con la diferencia de que ahora mismo ya le exigimos otras prestaciones.

Hace poco vinieron los nuevos consejeros y agregados para que les informáramos de lo que esperamos de ellos. Y de ellos esperamos mucho, no esperamos que mantengan exclusivamente una relación bilateral con sus homólogos del país donde estén destacados, se espera que se coordine adecuadamente con otros oficiales extranjeros, que conozca qué otros proyectos regionales tiene su zona y a cuáles podríamos optar.

Ahora mismo, no podemos percibir esa cooperación internacional como un intercambio bilateral exclusivo, sino que los enfoques son mucho más regionales, hay que aceptar que los fenómenos delincuenciales en una zona no afecten, exclusivamente, a un país sino también a sus vecinos. Ver cuál es la experiencia del país vecino que puede ser interesante; ver cuál es la experiencia de otro oficial de enlace en la Unión Europea que puede ser interesante y, sobre todo, conocer qué hacen Naciones Unidas, Unión Europea y a qué podemos optar, cómo podemos exportar nuestros procedimientos, nuestra forma de trabajar.

225

Nuestro nivel de calidad, en nuestro trabajo, tiene que ser suficientemente maduro para que se pueda exportar y pueda ser referente. Cuando se consigue exportar el modelo de trabajo y que lo hagan otros países de mi entorno o que me afectan directamente, al final, lo que consigo es una colaboración mejor, que todo fluya y que todo lo tengamos mucho más maduro y más fácil para las dos partes, tanto para el país que colabora con nosotros como para nosotros mismos.

He puesto unos cuantos ejemplos de cuál es este modelo policial que ahora nos implica estar fuera (Imagen 1). En la primera de las fotografías, es la misión de Naciones Unidas, que se encarga del desarme de las FAR en Colombia. Hay allí varios funcionarios de Policía Nacional que están trabajando como observadores y es el Ministerio de Defensa quien está coordinando este dispositivo, pero es importante que varios analistas, que tenemos en la zona, supervisen que el trabajo se realice de una forma adecuada y que España, como país y como policía, pueda aportar cierta organización a ese desarme; cómo se organiza la información que se genera con este desarme en Colombia.



Imagen 1

226

La siguiente fotografía pertenece a un proyecto que se llama “Comisaría europeas”, en el que se hace un intercambio de funcionarios, esta, en concreto, es en Roma con policías españoles que están trabajando conjuntamente en un patrullaje con policía italiana, lógicamente se hace en ciudades muy turísticas donde hay una gran afluencia de ciudadanos españoles para que cuando lleguen allí se encuentren a su policía español. Esto hace que el ciudadano tenga una alegría inmensa porque sabe que va a poder entenderse en su idioma y que realmente la seguridad de su país ha llegado hasta ese lugar. A la inversa igual, hemos tenido en nuestro país a franceses, portugueses, italianos, por ejemplo, en la Plaza Mayor; y su experiencia es muy enriquecedora.

Este proyecto es muy interesante porque se ve cuál es la dinámica del trabajo, por ejemplo, este año hemos tenido un compañero de una UPR francesa que, obviamente, por su situación del terrorismo tiene otras prioridades y otras formas de funcionar, pero es interesantísimo que los colegas españoles sepan cómo reacciona un colega francés ante una previsible alarma terrorista o cuáles son sus instrucciones. En todo caso, creemos que es un proyecto interesante y al final se trata de cómo llevo la seguridad fuera, tanto para los que la traen aquí, como cuando nosotros la llevamos fuera.

En el problema de inmigración ilegal sobre vías de entrada, en Frontex están insertados en los equipos de entrevistas y de aquí se saca mucha información que tenemos que tratar adecuadamente para ver qué tipo de personas se están introduciendo en Europa y en qué condiciones lo están haciendo. Esta colaboración que estamos haciendo por medio de Frontex, con policías españoles, también es una forma de ofrecer seguridad.

La última foto es un rescate en la misión de Kosovo, tradicionalmente trabajamos en misiones de Naciones Unidas y la experiencia es muy buena, depende un poco del lugar al que nos estemos enfrentando y en algunas ocasiones se trata de supervisar cómo estas personas se incorporan a un proceso democrático y vuelven a ser un país con todos los derechos y garantías. En ocasiones, su nivel de madurez es mucho mayor y simplemente nos piden asesorías en materia de orden público o de violencia de género. Nos reclaman participación de nuestros expertos en las áreas más diversas, participación que depende del grado en que se encuentre y de la asistencia que se de en ese país. Estos modelos no tienen nada que ver con los que teníamos hace diez años. Ahora lo que se promueve es esto, y es una de las áreas que tenemos que cubrir desde cooperación internacional y que queremos hacerlo de la mejor manera posible.

¿De dónde partimos? Partimos desde la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2013 y que tiene una característica: el Estado es el que tiene mayor relevancia a la hora de decidir en gestiones que afectan a la seguridad nacional y, sobre todo, en episodios de crisis es el que toma el mando para coordinar a todas las administraciones públicas, locales o autonómicas.

La Estrategia de seguridad nacional refleja los riesgos y amenazas que son necesarios encarar en un mundo que está cambiando profunda y constantemente; y que van en consonancia con los de la Unión Europea. Este informe de delincuencia organizada grave detecta cuáles son las prioridades y qué materias debe abordar la Unión Europea.

227

Desde la Unión Europea ya se ha establecido un procedimiento para abordar esas prioridades en materia de inmigración ilegal, delincuencia organizada, blanqueo de capitales, y con el fin de organizarlo de manera que los Estados Miembros adquieran una responsabilidad y eso se pueda desarrollar en planes multianuales y, posteriormente, en planes operativos.

El concepto de seguridad, en el que se implican todos los ministerios, empezamos a verlo reflejado en España y, obviamente, es el modelo que tenemos que aportar como policía. No solo en cuestiones de respuesta ante un incidente concreto, sino en cuestiones vinculadas más a la prevención. Y, por supuesto, aparte de la preocupación por la seguridad, se señalan determinados aspectos que puedan estar influyendo en esta seguridad como el medio ambiente, la energía, los transportes, el ciberespacio o la estabilidad económica.

La estrategia se articula en torno a cinco capítulos:

- Una visión integral de la Seguridad Nacional.

- La seguridad de España en el mundo.
- Los riesgos y amenazas para la Seguridad Nacional.
- Líneas de acción estratégicas.
- Un nuevo Sistema de Seguridad Nacional.

Resaltar que el concepto de seguridad implica que sean muchos los actores que participen de esta manera transversal y muy coordinada a través de Presidencia.

Por un lado tenemos los clásicos: señala tanto la Defensa, como la seguridad pública o como la acción exterior, pero luego se empieza a hablar de otras cuestiones como el medio ambiente o la energía que, a lo mejor, no resultan tan directamente implicadas pero que, por supuesto, lo están.

La seguridad de España en el mundo

228 Por un lado, tenemos la obligación de utilizar los instrumentos en vigor. En materia de cooperación internacional tenemos muchas herramientas para colaborar, tenemos Interpol, Europol, la oficina Sirene que es la que gestiona todo lo relativo a la aplicación del acuerdo Schengen... Y, tenemos esas relaciones bilaterales que, de forma clásica, se han establecido a través de nuestros oficiales de enlace, consejeros y agregados que tenemos destacados fuera de España. Pero a este uso de lo que ya tenemos, tenemos que tender a ser un referente. Esto de reforzar la influencia en los foros e iniciativas multilaterales no podemos hacerlo de otra forma que no sea participando directamente, exportando nuestro modelo, intentando que nuestros procedimientos puedan exportarse y se puedan adquirir por parte de otras policías u organizaciones para que, al final, redunde en que todo fluya de una manera mejor.

¿Qué demandamos de España en el exterior? El plan habla de muchas cuestiones, no solo se centra en la seguridad exterior e interior, sino que habla de los puntos fuertes. En un plan estratégico serían las fortalezas de España, las lenguas, el ser una potencia turística cultural, cuestiones que podemos exportar fuera o la posición geoestratégica. Somos un lugar de paso hacia Europa, tenemos un vínculo extraordinario con Iberoamérica; y estas son cuestiones que deben ser explotadas en nuestro plan estratégico.

¿Cuáles son los riesgos para la seguridad nacional? La política de la Unión Europea en el Sahel. En este caso han vinculado tanto en seguridad como en desarrollo estos factores que han influido mucho en la mejora de la seguridad en esa zona. El Sahel es la zona que está debajo del Magreb y

ahí tenemos a Níger, Mali, Burkina Faso y Mauritania. En esa zona, se nos están dando una serie de circunstancias que están favoreciendo que, tanto la inmigración ilegal como el terrorismo, puedan ser focos que afecten a Europa ¿Qué factores tenemos en cuenta? La desertización de la zona es una de las cuestiones que se tiene en cuenta. El crecimiento demográfico en determinadas partes como Nigeria, por ejemplo, que está creciendo exponencialmente, sí va a generar un problema en muy corto plazo de tiempo. A este crecimiento demográfico tenemos que unirle una juventud sin expectativas ¿Qué vamos a hacer con todos estos jóvenes que se están formando o no, que pueden acceder a la educación o no, y a los que antes o después se les va a tener que dar una respuesta? Lógicamente, en una zona como esa tan debilitada políticamente, la única opción que nos queda es la de invertir dinero a través de los diferentes fondos.

La Unión Europea dispone de un fondo fiduciario, con una cantidad muy considerable que se dedica, precisamente, a cuestiones de inmigración ilegal y que son las que nos están afectando de manera más llamativa en la Unión Europea. Al final, la colaboración que se establece en esas zonas tan deprimidas solo puede ir vinculada a que se desarrolle económicamente lo suficiente para que adquiera unos niveles de seguridad mínimos.

Ahora mismo, se puede optar a proyectos, en esas zonas, de forma más sencilla o ágil, a través del fondo que ha insuflado la Unión Europea denominado “fondo fiduciario” y en el que estamos implicados. Policía Nacional está en un equipo conjunto de investigación en Níger que acaba de arrancar su andadura y que está obteniendo unos resultados muy interesantes recabando información vinculada con todos esos grupos de inmigración ilegal que nos vienen a la Unión Europea y que, también, afecta a Italia y Grecia que son las más castigadas. Esto ocurre porque la situación en Libia es muy inestable y están aprovechando esa vía, pero si se normalizara la situación en ese país, los afectados podríamos ser nosotros por un efecto globo. Lógicamente hay que ver el problema como algo que afecta a la Unión Europea, aunque, ahora mismo, los perjudicados sean otros; y, los deberemos afrontar como factores a tener en cuenta y que influyen directamente en la seguridad, aunque no los percibamos directamente como un factor de seguridad.

Las líneas de acción estratégica definen doce ámbitos prioritarios de actuación y en cada uno de estos se define el objetivo a alcanzar y las líneas de acción:

- Defensa nacional.
- Lucha antiterrorista.
- Ciberseguridad.

- Lucha contra D.O.
- Seguridad económica y financiera.
- Seguridad energética.
- No proliferación de armas de destrucción masiva.
- Ordenación de flujos migratorios.
- Contrainteligencia.
- Protección ante emergencias y catástrofes.
- Seguridad marítima.
- Protección infraestructuras críticas.

La mayor parte están vinculados con temas policiales y todas estas cuestiones son las que señala nuestra estrategia de seguridad nacional.

Los principios que sustentan el Sistema de Seguridad Nacional son:

1. **Liderazgo.** El impulso y la dirección política del Presidente del Gobierno.
2. **El funcionamiento integrado y coordinado** de todas las Administraciones Públicas con competencia en materia de Seguridad Nacional, en un espíritu de cooperación y lealtad institucional.
3. **La optimización** y el uso eficaz de los recursos disponibles.
4. **La modernización de las estructuras** y los procedimientos de actuación relativos a la Seguridad Nacional en las Administraciones Públicas.
5. **La implicación** de la sociedad civil y el fomento de una cultura de seguridad.
6. **La colaboración público-privada.**
7. **La gestión de la información** y del conocimiento.
8. **La necesaria transparencia.**

El liderazgo es el que sustenta el presidente de gobierno. Esta integración y coordinación de las administraciones públicas, autonómicas y locales, la modernización de las estructuras; esta colaboración público privada, ya no entiende la seguridad como una competencia exclusiva del Estado, sino que hay que dar participación tanto al ciudadano de a pie como a las empresas. Ellos también tienen que poder aportar su granito de arena y al final todo

esto se tiene que ver como un enfoque multidisciplinar. Por supuesto, la gestión de la información y del conocimiento, tratar adecuadamente todo lo que generamos y poder hacer informes estratégicos, herramientas que nos ayuden en la toma de decisiones; va a ser tan importante como que se realice de forma coordinada la seguridad en nuestro país.

Los principios que sustentan el Sistema de Seguridad Nacional son: la preservación de la Seguridad Nacional a través del funcionamiento óptico e integrado y flexible de todos los recursos a tal fin; el liderazgo; el funcionamiento integrado y coordinado; la optimización de recursos; la modernización de las estructuras; la implicación de la sociedad civil y la cultura de la seguridad; la colaboración público privada; la gestión de la información y la transparencia.

Todo esto tiene que estar perfectamente imbricado como si fuera un puzzle. Este es el formato que debemos dar a la visión que tengamos de cómo debemos afrontar la Seguridad Nacional.

La idea general es que la Seguridad Nacional, desde una visión integral, es la acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir, junto a nuestros socios y aliados, a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

231

Es decir, coordinados por el Estado, participamos todos, participa la sociedad, el sector privado y la administración. Posteriormente a esta estrategia de Seguridad Nacional, tuvimos la Ley 36/2015 de 28 de septiembre, avalada por sentencia del Constitucional de doce de diciembre de 2016, y que venía a plantear la organización interna del departamento de Seguridad Nacional. Aquí hubo una polémica. Un recurso presentado por un gobierno autonómico en el que creía que esta ley podía invadir las competencias reservadas en materia de seguridad ya establecidas por sus respectivos estatutos. El Constitucional, el doce de diciembre del año 2016 dijo que no, que necesariamente cada uno debe respetar sus competencias. El Estado, que puntualmente en una situación de crisis actúe de una manera determinada, no significa que esté invadiendo las competencias que tiene determinada una policía autonómica o una autonomía en sí.

¿Cómo la policía establece este vínculo entre los intereses españoles fuera y los de dentro, a través de nuestro plan estratégico? Recientemente hemos visto en qué fuentes bebemos: en la Agenda Europea de Seguridad, así lo establece nuestro plan estratégico de seguridad en la comparecencia que hizo el Ministro el veintiuno de diciembre del año 2016. Y en el plan se

establecen las amenazas globales y que van en la línea de las establecidas por la Unión Europea junto con las de los grupos vulnerables. La policía ha dedicado un gran esfuerzo tanto a las víctimas de tráfico de seres humanos o de trata, como a mujeres maltratadas o menores en situaciones de vulnerabilidad, todas estas cuestiones siguen teniendo prioridad en nuestro plan estratégico. Dentro de estas prioridades, siempre hay un componente externo, se reconoce que no se puede prescindir del componente internacional, de esa perspectiva internacional a la hora de enfocar todas estas prioridades que están reflejadas en nuestro plan estratégico.

¿Cómo hemos organizado este plan estratégico? Queremos consolidarnos y desarrollarnos estructuralmente de una manera adecuada. Las oficinas centrales nacionales de intercambio de información como son Europol, Interpol o la oficina Sirene, están dentro de la estructura de Policía Nacional aunque deban dar cabida a otras peticiones que haga otro cuerpo estatal o autonómico.

232

Queremos seguir manteniendo esa posición en la que podamos tener ese doble sombrero que, aunque estemos en la estructura nuestra, podamos ser el punto, la oficina central nacional española, que dé cobertura a esta colaboración internacional. En el desarrollo estructural nuestro, queremos que se confirme nuestro puesto dentro de la estructura de la Dirección General de la Policía. Se ha planteado que esa coordinación y cooperación internacional debe ser la adecuada tanto en cuestiones bilaterales como multilaterales. Nos interesa participar en proyectos de fuera no solo porque seamos un referente, sino porque eso repercute en que nuestro trabajo se pueda hacer de una manera más correcta y amplia que la de simplemente una colaboración bilateral. Por supuesto, toda pasa por mejorar el intercambio de información y desarrollar las herramientas tecnológicas que permitan dar un uso pertinente a todo lo que se genera fuera.

En un momento determinado en el que el Gobierno detecta que las empresas se van fuera, hace el mismo planteamiento. Economía es la que gestiona y lidera el plan, pero aquí participa el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Asuntos Exteriores y Cooperación, Defensa, Fomento, Educación, Cultura y Deporte, Empleo y Seguridad Social, Agricultura y pesca, Alimentación y Medio Ambiente, Sanidad e Interior. Todos estos Ministerios participan en que se pueda organizar, de manera adecuada, esta internacionalización de nuestra economía en el extranjero.

Al Ministerio del Interior le dejan reservada la actuación instrumental de las Relaciones Internacionales del Ministerio y la Red de Agregados y Consejeros de las Embajadas. Y, de forma material, la actuación estratégica

de apoyo a la internacionalización del conjunto de la industria de seguridad española. Es decir, facilitarles los contactos o presentar o exponer nuestra experiencia en determinados proyectos como, por ejemplo, un proyecto de control de fronteras (ABC System) que es una iniciativa que interesa mucho. Tal y como se nos plantea en este plan, la obligación de la policía es exponer qué proyectos han sido exitosos y facilitar que otros países puedan tener acceso a esas mismas iniciativas.

Marca España

Cuando hablamos de las cuestiones vinculadas a las empresas fuera, a veces confundimos lo que va dentro del plan con lo que es Marca España que no es más que una política de estado. El Real Decreto 998/2012, de 28 de junio, creó la figura del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España, a quien compete la planificación, el impulso y la gestión coordinada de las actuaciones de todos los organismos públicos y privados encaminadas a la promoción de la imagen de España.

El Consejo de la Marca España está formado por: Secretaría de Estado de Comunicación de Presidencia de Gobierno, Consejo Superior de Deportes, Secretaría General de Agricultura y Alimentación, Secretaría General de Política de Defensa, Comité Olímpico Español, Instituto Cervantes, Real Instituto Elcano y el ICEX.Y, en ocasiones, se nos demandan colaboraciones que no están vinculadas a seguridad privada y por eso no entran en la red azul internacional y que no están vinculadas a la internacionalización de la economía española. Estas son colaboraciones que nos piden, un ciudadano o una empresa, cuando estamos fuera (Imagen 2).

233

CONTACTOS DE EMPRESAS CON CONSEJERÍAS Y AGREGADURÍAS DE INTERIOR				
PAIS	Red Azul Internacional (Seguridad Privada)	Solicitud de ayudas Marca España	Plan de Internacionalización de la Economía Española	TOTAL
ARABIA SAUDÍ	0	0	9	9
BELGICA	0	0	4	4
BRASIL	1	1	0	2
BULGARIA	0	0	1	1
CAMERUN	0	1	1	2
CHILE	0	0	1	1
CHINA	9	0	0	9
COSTA DE MARI	0	1	1	2
EGIPTO	1	1	0	2
EL SALVADOR	3	0	1	4
GHANA	0	3	0	3
GUINEA BISSAU	0	0	5	5
INDIA	0	0	1	1
INDONESIA	1	0	0	1
MALASIA	1	0	2	3
MEXICO	41	0	0	41
PAISES BAJOS	0	2	0	2
PANAMA	1	0	3	4
PERO	0	0	2	2
POLO	0	0	1	1
RUSIA	0	1	0	1
TOTAL	58	10	23	100

Imagen 2

Destaca México que nos ha realizado 41 peticiones. Todos estos países han tenido peticiones en cualquiera de los tres ámbitos.

¿Qué acciones se pueden realizar con empresas españolas en el extranjero? No debemos perder nunca de vista que somos un servicio público y que tenemos que dar cobertura a lo que se nos reclama dentro de la competencia que tenemos; porque apoyar a una empresa no se puede hacer directamente como policía sino que hay un encargado de negocio, una embajada, hay personas vinculadas a los negocios en el extranjero. Tenemos que ser cautos de lo que se nos demanda afuera y esa petición tiene que estar muy vinculada a la seguridad o con nuestra experiencia previa en determinadas empresas. Básicamente, lo que se pide a la gente que va fuera es que facilite información de forma aséptica de las cuestiones que se puedan plantear sin involucrarse en determinados temas que pudieran ser más escabrosos. La red azul internacional es la que quizás esté más desarrollada en temas de seguridad privada.

234

Destacar que no es lo mismo las peticiones que nos hacen en una zona cuyos niveles de seguridad son más altos que las que nos están haciendo en zonas de no conflicto. La situación en Libia o en Argelia es totalmente diferente, todo depende de la situación del país y hasta dónde podemos llegar en los datos que les facilitamos. La idea es que estas personas que están fuera sean esos facilitadores, que actúen como introductores de cuestiones que se puedan demandar, pero que estén ahí para poder facilitar esa información que puedan necesitar.

¿Qué podemos hacer con esos ciudadanos que están fuera de España? El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación tiene ciertas iniciativas. Cada vez que viajamos al extranjero nos sale un mensaje en nuestro móvil en el que se nos da una información sobre el número de emergencias consulares, un teléfono de contacto por si tenemos cualquier problema en el extranjero. Al final, las iniciativas que queramos hacer con ciudadanos fuera las tenemos que coordinar adecuadamente con exteriores para no duplicarnos e ir todos en la misma línea y poder tener este enfoque multidisciplinar. Esta necesidad de una comunicación abierta y bidireccional sería muy importante poder conseguirla y, para ello, se está trabajando en varios proyectos que nos permite ese contacto directo con el ciudadano.

¿Cómo articularíamos esta defensa de los intereses de los españoles en el extranjero? Lo ideal sería crear una unidad específica, un grupo de personas que pudieran dar cobertura a esas necesidades que se están creando fuera por intereses españoles ¿Cómo se justificaría? Está suficientemente justificada; tanto el Gobierno como los planes estratégicos ya señalan que hay que

hacer con ese enfoque; hay que moverse fuera y de forma conjunta con todas las administraciones. La finalidad es la de dar esa cobertura de seguridad en el extranjero, sino con los mismo niveles que podemos dar desde España, sí de una forma lo más aproximada posible. Disponemos de una red de responsables de seguridad en las delegaciones españolas, tenemos doscientos veintiocho funcionarios fuera y esta red de personal, que se dedica a dar seguridad a nuestros consulados y embajadas, realiza una tarea importante vinculada básicamente a seguridad estática o dinámica, pero podemos intentar utilizar su presencia fuera para que la imagen de la policía sea la más adecuada y se rentabilice mucho más su trabajo.

¿Cómo se realiza esta interlocución con Ministerio de Asuntos Exteriores, Defensa y Otros ministerios que están implicados? Creando grupos, reuniéndonos más o que, de forma permanente, establezcamos que se tienen que juntar estos foros para hablar de la problemática que nos encontramos fuera y como abordarla desde una perspectiva multidisciplinar. Es muy importante nuestra visión externa e interna. Todos estos proyectos que tenemos en mente no tendrían ningún sentido si no les diésemos la visibilidad adecuada tanto de puertas para adentro de Policía Nacional como hacia el exterior.

¿Cómo articularíamos policialmente esta defensa? Utilizamos los canales internacionales tradicionales, la red de consejeros y agregados. También, el personal que desplegamos en otros proyectos, aunque dependan de otro organismo, y que nos informa de la estrategia o de las cuestiones que se están dimanando en un organismo internacional como puede ser Naciones Unidas o la OIM; y, en general, todo lo que aprendemos de la gente de fuera, así como del proyecto Comisaría Europea que se está realizando en períodos vacacionales, en semana santa como en verano. Llevamos trabajando desde el año 2008 con Portugal y con Francia, últimamente se ha agregado Italia. Se le saca mucha rentabilidad a este proyecto y es muy interesante.

235

¿Cómo nos podemos coordinar con el Ministerio de Asuntos Exteriores para articular esta defensa de los intereses españoles? Estableciendo las líneas de comunicación adecuadas con la unidad de emergencias consular y con los responsables del ámbito consular que, a la postre, nos reporta muchos beneficios. En ocasiones los consejeros y agregados tienen que realizar algunas funciones que a lo mejor no se consideran estrictamente policiales pero que al final revierten en eso, por ejemplo: en el atentado de Londres donde desgraciadamente falleció Ignacio Echeverría, tanto el consejero como el delegado tuvieron que atender a la familia porque las autoridades locales se retrasaron en la identificación. Su trabajo no fue tan policial pero sí más vinculado al consular; lógicamente ante una situación de atentado también tienen que tener ese papel de ayudante.

¿Cómo desarrollar estas aplicaciones informáticas? Es algo en lo que estamos trabajando y, por supuesto, qué campañas en medios de comunicación realizamos que permitan conocer al ciudadano que la policía está afuera y que puede atender de manera adecuada y coordinada, con el país en el que está, las necesidades que pueda tener en determinadas materias.

Por supuesto, todo esto pasa por crear un centro de coordinación policial adecuado. Tenemos en Cenci, un centro de comunicaciones internacionales que trabaja las veinticuatro horas del día y los trescientos sesenta y cinco días; pero para dar respuesta adecuada a los intereses de fuera tendríamos que ampliar sus competencias, darles acceso a más canales de información con una capacidad de respuesta lo más rápida posible y que todo lo generado fuera se pudiera tratar de una manera apropiada.

Esta sería la idea del Cenci (Imagen 3)



Imagen 3

Sobre él tendría que fluir todo: consejeros, defensa, Europol denuncias, los departamentos policiales extranjeros, etc. Todo tendría que venir al Cenci y dotar a este de una capacidad que lo remita al servicio adecuado y pueda dar una respuesta lo más rápida posible o incluso dar directamente la respuesta.

Al Centro de Comunicaciones Internacionales nos gusta llamarle el corazón de la división porque debe funcionar un poco así; debe poder atraer la información y poder dar esa respuesta a quien se lo demande.

Está claro que nuestro auténtico reto es combinar la seguridad fuera y que afecta a cuestiones puramente internas con los intereses de todos los ciudadanos cuando están en el extranjero. Es nuestro auténtico reto y es donde estamos trabajando ¿Cómo combinar estas dos vertientes de la cooperación internacional que ahora mismo nos están afectando? Creemos que es importante tener mucha sensibilidad hacia las demandas que se generan en el exterior y lo tenemos que hacer con todos los actores que están implicados, ahora mismo, en la Seguridad Nacional.

Señalar, que hay necesidad de seguridad específica en zonas en conflicto, que tenemos que fomentar ese tipo de reuniones periódicas y que tenemos que conjugar esa cooperación policial con la atención de los intereses de los españoles.

MESA REDONDA: EL CONTROL FRONTERIZO Y SU INCIDENCIA ECONÓMICA

Moderador: Mario Hernández Lores
Participan: Fernando Álvarez Moriano
Fernando Alonso Avilés
Ricardo Alonso Abad

LA SEGURIDAD FRONTERIZA EN LA UNIÓN EUROPEA: EL PAPEL DE FRONTEX

239

GIL ARIAS FERNÁNDEZ
Facultativo. Ex Director Ejecutivo de Frontex en Varsovia

Los primeros cuarenta años de existencia de la Unión Europea, de las entonces Comunidades Europeas, desde los Tratados fundacionales del año 1957, se caracterizaron por una escasísima, casi nula, actividad en materia de seguridad, incluida la seguridad fronteriza.

Es verdad que había cooperación en otros foros a nivel bilateral y en grupos intergubernamentales como el Grupo Trevi, pero a nivel comunitario se llevaron a cabo muy pocas actividades; de hecho, en el campo de la gestión de fronteras y de la inmigración, dicha actividad se limitó en la práctica a consensuar un formulario uniforme para la solicitud de visados y en materia de asilo se comenzó a trabajar en lo que luego derivaría en el Convenio de Dublín por el cual se determina qué país es responsable de acoger a un refugiado.

Pero en materia de seguridad no sucede prácticamente nada hasta que se dan una serie de acontecimientos en los años 2000 y 2004, entre otros, los ataques terroristas a las Torres Gemelas, en los trenes de Madrid y en el metro de Londres. Por otro lado, se produce un hecho político importante como es la ampliación de la Unión Europea hacia el Este, esto es, la incorporación a la UE, en mayo del año 2004, de los diez nuevos Estados miembros y también, coincidiendo con todos estos hechos, se comienza a detectar una inmigración masiva a través del Mediterráneo. Aunque las oleadas de cayucos a Canarias se producen en el año 2006, ya se habían detectado, con anterioridad, flujos muy importantes de inmigración irregular a través del Mediterráneo.

Ese cúmulo de acontecimientos, produjo que, a partir de entonces, se adoptaran medidas políticas para crear una serie de instrumentos jurídicos, económicos y operativos destinados a hacer frente a tal situación. Entre esos instrumentos, se crea la Agencia Frontex, por virtud de un Reglamento Comunitario que se aprueba en el año 2004, aunque la Agencia en sí comenzaría a funcionar de manera operativa a finales del año 2005.

240 Y, como decía, se crearon también otros instrumentos, algunos jurídicos como el Código de Fronteras Schengen por el que todavía hoy, y esperemos que por mucho tiempo, se rige el control y la vigilancia de fronteras.

Asimismo, en un Consejo Europeo, en junio del año 2006, se estableció lo que se dio en denominar la estrategia IBM, la estrategia de gestión integrada de fronteras, que se aplica a nivel europeo y que ha sido actualizada por el nuevo Reglamento de la Agencia Frontex, que entró en vigor en Setiembre de 2016, donde, además, se le ha dado base jurídica, pues hasta entonces tenía valor político, pero no era jurídicamente vinculante.

Igualmente, se creó el Grupo de Trabajo de Fronteras en la Secretaría General del Consejo, que todavía existe actualmente.

Se creó también el Fondo Europeo de Fronteras, que ha sido sustituido por el Fondo de Seguridad Interior, con el fin de apoyar a los Estados Miembros en sus esfuerzos para proteger la frontera exterior europea.

Y se establecieron también instrumentos técnicos para el intercambio de información y de datos como el Sistema de Información de Visados (VIS), el Sistema Eurodac, el Sistema de Información Schengen, etc.

En el Consejo Europeo de Salónica, de junio de 2003, se aducía como razón fundamental para la creación de Frontex la necesidad de un organis-

mo de coordinación a nivel europeo en materia de gestión de fronteras. Con anterioridad se habían experimentado diferentes iniciativas en ese sentido, que no dieron el resultado apetecido y, por ello, en ese Consejo se decidió que había que crear un órgano comunitario de coordinación.

Las “malas lenguas” dicen que, más que esa necesidad de un órgano de coordinación, la verdadera razón para crear la Agencia era el temor de que los Estados que acababan de incorporarse a la UE en mayo de 2004 –los diez nuevos Estados Miembros– no fuesen capaces de controlar la frontera terrestre del Este, es decir, las fronteras con Rusia, Bielorrusia, Ucrania, etc. Para cubrir esa posible deficiencia se creaba una Agencia europea.

El Reglamento del Consejo por el que se crea la Agencia Frontex –el 2007/2004– ha sido sustituido por otro Reglamento del año 2016, por el que se crea lo que ahora se llama la Agencia Europea de Fronteras y Costas, aunque se sigue utilizando el acrónimo Frontex en todos los documentos políticos e incluso en los jurídicos.

Frontex tiene su sede en Varsovia. La decisión de que la Agencia esté allí se toma, por unanimidad, por el Consejo en el año 2005. Tal decisión se toma porque acababan de incorporarse a la UE los diez nuevos Estados Miembros y había que darles alguna Agencia. Había ya otras muchas –en la Unión Europea tenemos cerca de cuarenta– y todas ellas estaban establecidas en los viejos Estados Miembros; así pues, había que dar algún órgano comunitario a los que se acababan de incorporar y de estos Polonia era el más pujante en términos políticos y económicos por lo que consiguió imponerse a los otros candidatos –Hungria, Eslovenia, Estonia y Malta– y llevarse allí la Agencia.

241

La Agencia comenzó a operar el 3 de octubre del año 2005. Su órgano de gobierno es un Consejo de Administración en el que están representados la Comisión Europea –con dos asientos– y todos los Estados Miembros de la UE que participan en la aplicación del acervo de Schengen; por tanto, Reino Unido e Irlanda que no lo hacen en el ámbito del control de fronteras y de la inmigración, no son miembros de la Agencia, aunque el Reglamento de Frontex establece bases jurídicas para que se les invite a participar y lo hacen en la mayoría de las actividades de la agencia. También son miembros del Consejo de Administración, aunque con derechos de voto limitados, los representantes de los llamados Estados asociados a la implementación del acervo de Schengen, es decir, Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein.

Actualmente trabajan en Frontex cuatrocientas catorce personas, entre personal del *staff*, contratados y expertos nacionales destacados por los Es-

tados Miembros. Y los planes son, según las propuestas de la Comisión, que para finales del año 2019 cuente con ochocientas ochenta personas. Así pues, se está produciendo un crecimiento absolutamente desmesurado, teniendo en cuenta que cualquier institución, también las Agencias, necesitan de un crecimiento gradual y estable, para que luego tengan una cierta consistencia a la hora de desarrollar sus trabajos.

El crecimiento se ha producido también, incluso de una manera más desproporcionada que el del personal, en el presupuesto de la Agencia. Para el presente año cuenta con trescientos dos millones de euros que, muy previsiblemente, no será capaz de consumir; de hecho, el año pasado, que tenía un presupuesto de doscientos cincuenta millones, devolvió a la Comisión por encima de los quince millones de euros que no fueron consumidos.

En la evolución histórica del presupuesto, también hay un pico de crecimiento importante en el año 2011 en el que hubo que reforzar las operaciones como consecuencia de los flujos migratorios producidos por las llamadas Primaveras Árabes. Luego los incrementos más notables se producen en los años 2016, en el que sube a doscientos cincuenta y cuatro millones, y en el año actual que, como ya hemos indicado, asciende a trescientos dos millones.

242

En cuanto a la distribución del presupuesto, se distingue entre gastos operativos y administrativos: los gastos operativos son los que se dedican a financiar las operaciones que se realizan en las fronteras. Los administrativos engloban gastos de distinto tipo, desde el arrendamiento de las oficinas, las nóminas, los viajes, etc... En el año 2017, del presupuesto total, se asignaron doscientos treinta millones de euros a actividades operativas y setenta y dos millones a gastos administrativos, de los cuales, el alquiler del edificio supone cinco con cinco millones, las nóminas y gastos asociados a personal ascienden a cincuenta y cinco millones, siete millones los teléfonos y ordenadores, etc.

En cuanto a la organización periférica de la Agencia, además de la sede central en Varsovia, tiene una oficina de enlace en Bruselas, que es la interlocutora con las instituciones comunitarias, como el Parlamento, la Comisión, el Consejo, etc. Tiene otras dos oficinas de enlace, denominadas *task force* -fuerza especial- en los dos Estados Miembros en los que se desarrollan las operaciones más importantes, en Atenas y en Catania, Sicilia. En dichas oficinas no solamente está presente personal de la Agencia, sino que hay también funcionarios de Europol, de Eurojust, de EASO y de las autoridades nacionales.

La Agencia tiene asimismo Oficiales de Enlace en Turquía, en los Balcanes occidentales (con sede en Belgrado) y en Níger; y en fecha próxima los tendrá también en los Estados Miembros. El papel de los Oficiales de Enla-

ces en los Estados Miembros, consistirá en ayudar en la recogida de datos y servir de enlace con las autoridades nacionales, supervisar las medidas que sean consecuencia de las recomendaciones del Director Ejecutivo en el ámbito de la evaluación de la vulnerabilidad y ayudar a los Estados Miembros a preparar planes de contingencia en el caso de que sean necesarios.

Las funciones que desarrolla la Agencia están establecidas en el Reglamento del año 2004, si bien algunas de ellas se han ido desarrollando como consecuencia de sucesivos Reglamentos que se han ido aprobando posteriormente. Se hizo una primera ampliación de competencias en el año 2007, con ocasión de la creación de los equipos de intervención rápida, los llamados Rabbit. Se llevó a cabo otra modificación en el año 2011 como consecuencia de una evaluación de la Agencia, en la que, sobre todo, se reforzó la protección de los derechos fundamentales en las operaciones de la Agencia. Se realizó una nueva ampliación de competencias como consecuencia del Reglamento de Eurosur, aprobado en el año 2013; y en el del año 2014, otro Reglamento sobre normas aplicables a las operaciones marítimas coordinadas por Frontex, amplió de nuevo sus competencias y funciones.

No obstante, lo que sigue siendo la norma fundamental en esos Reglamentos sucesivos, es que la Agencia tiene como misión apoyar a los Estados Miembros, pero nunca sustituirlos en sus responsabilidades. Hay una única excepción, en el marco de la evaluación de la vulnerabilidad de los Estados Miembros, donde el Director Ejecutivo puede emitir recomendaciones a los Estados y, si estas no se implementan en el plazo señalado, la Agencia puede lanzar operaciones a su propia iniciativa.

243

Como he dicho anteriormente, en el año 2016 se aprobó un nuevo Reglamento que da a Frontex el nuevo nombre de Agencia Europea de Fronteras y Costas. En su Exposición de Motivos se establecen como razón fundamental para justificar el nuevo Reglamento la evaluación que acababa de hacerse de la Agencia en virtud del artículo 33 del Reglamento, que establece que a los tres años de crearse la Agencia ha de ser evaluada y luego, cada cinco años, debe experimentar una nueva evaluación.

Sin embargo, la razón más importante para la adopción de este nuevo Reglamento fue la enorme presión política sobre las instituciones de la UE a causa de la crisis de inmigrantes y refugiados que se produjo a partir de las Primaveras Árabes, sobre todo en los años 2014 y 2015, en los que se batieron todos los récords históricos de personas llegadas a la Unión Europea.

Las novedades más importantes de este nuevo Reglamento, respecto del anterior, son las siguientes: se refuerza el mandato de la Agencia en materia

de retornos, de expulsiones; ya no tienen que ser necesariamente operaciones conjuntas, es decir, ya no es necesario que en una operación de retorno participe más de un Estado, sino que pueden realizarse operaciones de carácter nacional, y se pueden realizar operaciones a iniciativa de la propia Agencia. También, puede la Agencia llevar a cabo vuelos de retorno voluntarios; hasta entonces se habían llevado a cabo solamente con retornados forzosos.

Asimismo, se le atribuyen a la Agencia competencias en materia de guardacostas, en cooperación con EMSA, la Agencia Europea de Seguridad Marítima, y con la Agencia Europea de Control de la Pesca.

Aquí, hay una cierta incongruencia fruto de que se trabajó muy deprisa como consecuencia de la presión política existente. Este Reglamento se aprobó en un plazo de seis meses con una enorme presión: el flujo de refugiados no cesaba y el Consejo había dado instrucciones a todos los órganos de trabajo para que el reglamento estuviese en vigor en junio del año 2016, cosa que no fue posible, pues entró en vigor más tarde. En cualquier caso, se aprobó en seis meses, mientras que el reglamento del año 2004, por ejemplo, tardó un año en elaborarse y unos siete meses más en que entrase en vigor.

244

Consecuencia de esa premura es que hay algunas incongruencias así, por ejemplo, se llama a Frontex la Agencia Europea de Fronteras y Costas; sin embargo, de las once funciones que establece la normativa en materia de guardacostas, a Frontex solo se le encomienda una que es la de salvamento de personas, es decir, los rescates en el mar.

La recogida de datos de carácter personal se amplía también. De acuerdo con el anterior Reglamento, la Agencia podía procesar datos de carácter personal solamente de sospechosos de actividades delictivas –facilitación de la inmigración irregular–, para transmitirlos a las autoridades nacionales y a Europol, mientras que de acuerdo con el actual se pueden recoger datos de los inmigrantes y para transmitirlos no solo Europol, sino a todas las Agencias europeas que tengan competencias en este ámbito como puede ser Eurojust, EASO, la Agencia de asilo..., y, por supuesto, también a las autoridades nacionales.

También, se le otorgan a la agencia competencias, aunque limitadas, en la lucha contra la criminalidad transfronteriza, fundamentalmente en el ámbito de la inteligencia.

La Agencia, tiene un Foro Consultivo en materia de derechos fundamentales cuyo papel es asesorar al Director Ejecutivo y al Consejo de

Administración en materia de derechos fundamentales. Está integrado por representantes de dos agencias europeas –la de derechos fundamentales FRA y EASO– de tres organismos internacionales –la Organización Internacional para las Migraciones, el Acnur y el Consejo de Europa– y de diez ONG.

Esto es quizás lo más novedoso y debo decir que no ha sido pacífico el papel de este foro consultivo porque, si bien se supone que tiene un mero papel de asesoramiento, de facto se ha convertido en un órgano de inspección de las operaciones de la Agencia y de lo que hacen los Estados Miembros. Ello para disgusto de algunos Estados, sobre todo de Grecia, que ha puesto el grito en el cielo en más de una ocasión.

Existen dos funcionarios independientes dentro de la Agencia, una Oficial de Derechos Fundamentales y un Oficial de Protección de Datos, que tienen una independencia relativa, porque, en definitiva, cobran de la Agencia. Los nombra el Consejo de Administración, al cual deben elevar sus informes. En el caso del Oficial de Derechos Fundamentales tiene que informar, además, al Foro Consultivo.

Pasemos a continuación a examinar la situación de las fronteras exteriores de la UE y el papel de Frontex en la gestión de las mismas.

245

Para situarnos en el contexto del volumen que supone la gestión fronteriza a nivel europeo conviene señalar que los Estados de la UE cuentan con más de doce mil quinientos kilómetros de fronteras terrestres; más de doscientos mil de fronteras marítimas con más de tres mil islas –tres mil son las islas griegas en el Egeo–; seiscientos aeropuertos Schengen, etc. Obviamente, esta es una gestión que realizan los Estados Miembros, no la realiza la Agencia; lo que sí es un reto para la Agencia es la coordinación de las muchas autoridades activas existentes en la frontera.

En el año 2006, la Agencia realizó un estudio llamado “Medsea” que posteriormente daría lugar a Eurosur, en el que se incluyeron los ocho Estados Miembros con costas en el mar Mediterráneo. En el mismo se constató que en los ocho Estados que fueron objeto de estudio, había activas en el mar, cincuenta autoridades bajo la jerarquía de treinta Ministerios diferentes. La coordinación de esas autoridades, pertenecientes a diferentes ministerios, es realmente un reto y es quizás lo que supone una mayor dificultad para la Agencia.

Echemos a continuación un vistazo a la situación de la presión migratoria en las fronteras exteriores de la UE.

Desde el año 2009, el cruce irregular de las fronteras exteriores ha ido evolucionando; en el año 2011, año en que se producen las Primaveras Árabes, se produce por primera vez un crecimiento muy acusado de la presión migratoria. Mientras que en años anteriores el volumen de cruces irregulares se mantenía alrededor de los cien mil, en ese año 2011 las cifras de entradas irregulares ascendieron a ciento cuarenta y un mil; pero el récord histórico absoluto se bate en el año 2015, con más de un millón ochocientos mil cruces irregulares. Se habla de cruces irregulares no de personas, es decir, la Agencia contabiliza actos de cruce irregular; puede ser que una misma persona cruce dos, tres o cuatro veces.

En el año 2015 se produjeron un millón ochocientos veintidós mil cruces irregulares de frontera en la UE, que comparados con los doscientos ochenta y un mil cruces irregulares que hubo en 2014 supone que se multiplicaron por seis veces y media.

Obviamente, este grandísimo incremento se debe a la llegada de refugiados procedentes de Siria y de otros países de la zona, pero, sobre todo, de Siria. En las fronteras de Turquía con Grecia y Bulgaria, hay ochocientos ochenta y cinco mil cruces y casi el mismo número en los Balcanes, setecientos sesenta y cuatro mil. Todos los inmigrantes y refugiados que cruzaron a la UE a través de los Balcanes habían entrado previamente desde Turquía a Grecia y en mucha menor medida a Bulgaria.

Lo que sí permanece inalterable a lo largo de estos años son las rutas, es decir, las vías de entrada, aunque la intensidad de los flujos en las mismas varía. Si comparamos lo que sucedió en el año 2016 con lo que pasó en el 2015, se mantiene las mismas rutas, es decir, España, Italia, Grecia y los Balcanes.

Hay que advertir que en Grecia se ha empezado a constatar una disminución importante de llegadas como consecuencia del acuerdo que en el año 2016 se firmó entre Turquía y la Unión Europea, aunque oficialmente, por razones técnicas y también políticas, no se le haya denominado “acuerdo”, sino “*Statement*”, es decir, una “Declaración”. En definitiva, se trata de un acuerdo con Turquía por el cual se le dan tres mil millones de euros y, además, se le dice: por cada inmigrante sirio que readmitas de forma rápida nos vamos a llevar a otro de los que tengas en Turquía y los vamos a repartir por la Unión Europea; es el denominado *resettlement* o reasentamiento en la UE de los refugiados en territorio turco.

Como consecuencia de ese acuerdo, las autoridades turcas empiezan a impedir las salidas y eso hace que el número de inmigrantes y de refugiados que llegan a las islas griegas vaya disminuyendo y que disminuya todavía

más en el presente año. En enero y abril de este año 2017 han bajado muy notablemente las entradas a las islas griegas, se han reducido un noventa y cinco por ciento, mientras que se incrementaron un treinta y tres por ciento las entradas por Italia.

Según datos de Acnur, entre enero y junio del año en curso, han llegado a la UE casi cien mil personas, el ochenta y tres por ciento de ellas por Italia, el nueve por ciento por Grecia y el cuatro por ciento por España.

Para hacer frente a esta situación, la Agencia, en colaboración con los Estados Miembros, tiene una serie de operaciones en las fronteras exteriores. En España hay tres, si bien de diferente duración, por ejemplo, la Operación HERA en las Islas Canarias es de menor duración que las que se realizan en el Mediterráneo; se mantiene más que nada por mantener el estatus y que no vuelvan a resurgir las llegadas de cayucos a las islas porque, a día de hoy, las autoridades senegalesas y mauritanas tienen un aceptable control de sus fronteras y salen muy pocas personas desde sus costas.

En cuanto a las operaciones Minerva e Indalo, ha habido varios intentos de la Agencia por unificarlas porque se desarrollan prácticamente en la misma zona, aunque hasta la fecha no ha sido posible. La particularidad es que una la lidera la Policía y la otra la Guardia Civil. Actualmente la operación más importante con diferencia es Tritón, en las costas del Sur de Italia y Malta, que es permanente y la que cuenta con más medios materiales y humanos. Poseidón se desarrolla en las fronteras terrestres y marítimas de Grecia y Bulgaria.

¿Por qué tantas personas llegan a Italia? La primera razón es la situación de Libia, un estado donde no hay control, donde las tribus campan a sus anchas en todo el país y, por tanto, no hay ningún control en las salidas. Pero, además, por todo el despliegue que hay en el Mediterráneo, que es enorme porque no solamente están los medios de la operación Tritón, sino que están también los barcos de la operación Sofía, de carácter militar, para luchar contra las mafias, aunque también rescatan personas. Está la operación Mare Sicuro, una operación italiana con apoyo de otros países; está la operación Moas, que la patrocina un multimillonario maltés que tiene barcos de rescate; y está Médicos Sin Fronteras; también hay ONG españolas. En fin, allí lo que sobra son medios. Lo que se hace es rescatar personas en las proximidades de las costas libias, prácticamente el noventa y ocho por ciento de los rescates, y conducir las a Italia. Esto, al final produce un “efecto llamada”.

Los traficantes de inmigrantes, conocedores de esa situación, incrementan el número de salidas y sobrecargan los barcos, a sabiendas de que el rescate se

va a producir prácticamente nada más salir de las costas libias, aumentando así los beneficios; de hecho, las llamadas de socorro al Centro de Salvamento de Italia –porque todas las barcas van equipadas con algún teléfono satélite– en la mayoría de los casos se producen antes incluso de la salida.

Qué duda cabe que hay que rescatar a las personas que se encuentran en riesgo de naufragar, no se les puede dejar morir en el mar, sin duda alguna; pero, habría que buscar alguna forma de encontrar un cierto equilibrio para que no se produzca ese efecto nocivo de que el despliegue de muchos medios incentive o genere más salidas.

Las operaciones que coordina la Agencia tienen como primer componente la vigilancia para la detección temprana de las barcas que se aproximan a las costas europeas. En esta vigilancia no solamente intervienen de medios aéreos, sino que hay imágenes del satélite que facilita el Centro de Satélites de Torrejón de Ardoz. El segundo componente es el apoyo en las operaciones de rescate; en la mayoría de los casos los rescates se realizan por las Agencias de salvamento, como en España Sasemar, pero también por los barcos de las autoridades gubernamentales.

248 También se presta apoyo a las autoridades nacionales competentes para la identificación de los inmigrantes y de los facilitadores –en aquellos casos en los que viajan con los propios inmigrantes– así como para la eventual derivación a los organismos pertinentes de aquellas personas que puedan encontrarse en necesidad de protección internacional.

TURNOS DE PREGUNTAS

Comentario en sala: hemos hablado de que Frontex recibe un presupuesto que no tiene capacidad para gastarlo, que incluso en años anteriores ha devuelto. Es un presupuesto de la Comisión Europea, que quiere decir que es la aportación que hace cada uno de los Estados Miembros, pero, mientras tanto, y esa es la paradoja, cada Estado Miembro no tiene medios y está en políticas de austeridad porque es lo que nos ha tocado vivir. Ahí es donde creo que hay una paradoja importante, es decir, no tengo medios para cubrir mi frontera nacional, doy un presupuesto a la Unión Europea para que a través de Frontex se haga esa protección de la frontera exterior de la Unión Europea, es decir, de mi frontera nacional que da al exterior, pero Frontex con ese dinero no termina de hacer la operación o lo devuelve a la Comisión.

Responde Gil Arias Fernández

Es una paradoja sin duda y consecuencia, en buena medida, de la falta de coordinación entre los Ministerios de Finanzas y del Interior. Los que aprueban el presupuesto de la Agencia en Bruselas son los Ministros de Justicia e Interior, en las famosas reuniones JAI. Los que establecen las medidas de austeridad, en España y en la Unión Europea, son los Ministros de Economía y Finanzas (en Europa el Ecofin). Así sucede que con frecuencia un ministro va con la tijera y el otro dice que no, que hay que incrementar el presupuesto de la Agencia para que haga más operaciones. Y, efectivamente, como consecuencia de ese crecimiento presupuestario desmesurado y nada gradual la Agencia a día de hoy no es capaz de invertir todo ese dinero en operaciones, porque no se encuentran aviones y barcos en los cuales gastarlo, y se produce devolución de parte del presupuesto a la Comisión.

249

Por otra parte, esos incrementos desproporcionados del presupuesto son, con frecuencia, consecuencia de un intento por parte de determinadas autoridades de desviar la atención de la opinión pública y eludir sus propias responsabilidades, es decir, yo no tengo ninguna duda de que si, cada vez que hay un naufragio, no hubiese un montón de dedos acusadores apuntando a la Comisión, la Agencia no tendría el enorme presupuesto que tiene.

Pero aún hay otra paradoja aún mayor: las crisis migratorias jamás se han resuelto ni con dinero, ni con leyes, ni con más personal. Las crisis migratorias, como no se atajan en la raíz, en el punto en el que surgen, no tienen fácil solución; mientras no haya una situación estable en Siria, en Eritrea, en Somalia y en otros países africanos que están en guerra, jamás se resolverá.

Pregunta en sala: el Fondo de Fronteras que hubo en las perspectivas financieras de año 2007 al 2013, tenía un fondo para fronteras exteriores, ahora en el Fondo de Seguridad Interior, el Ecofin y debido a las necesidades de seguridad, ha desembolsado un presupuesto importante ¿Ese presupuesto se destina a las Agencias o para operaciones de los Estados medios?

Responde Gil Arias Fernández

Para los Estados. Las Agencias no tienen legitimación para presentar proyectos y solicitar medios con cargo a esos fondos. Hay determinadas direcciones generales de la Comisión que sí disponen de fondos para que las agencias realicen determinados proyectos horizontales en beneficio de la propia UE y de los Estados Miembros.

Comentario en sala: es decir, son para operaciones, logística y formación.

Responde Gil Arias Fernández

Es para los Estados Miembros y hay una novedad importante que es que se pueden obtener fondos para sufragar costes operativos, no solamente para inversiones en mejorar infraestructuras, equipos, etc. Ese dinero para costes operativos es lo que se echaba de menos por parte de los Estados. Recuerdo discusiones en el curso de la preparación de las operaciones de Frontex en las que, en un alarde de transparencia y de sinceridad, algunos delegados nacionales nos han dicho: “*dame el dinero que ya me encargaré de hacer las operaciones*”, pero es que la Agencia no es un banco para darte dinero.

EL MORPHING EN LOS DOCUMENTOS DE SEGURIDAD

FERNANDO ÁLVAREZ MORIANO

**Inspector de la Brigada Central de Falsedades Documentales
de la UCRIF-Central. Comisaría General de Extranjería
y Fronteras de la Policía Nacional**

251

Cuando vi el título de la ponencia me sorprendió que lo llamaran morphing, yo sabía a lo que hacía alusión, pero la mayoría de la gente no lo sabe, de hecho, muchos compañeros de la comisaría cuando vieron el programa, se preguntaban qué era el morphing. Estoy seguro de que muchos de los que estamos aquí, como a mí hace años cuando empecé a escucharlo, sobre todo en relación del fraude por identidad, el morphing les sonará a chino. Yo empecé a conocerlo en una reunión en Bruselas, en un grupo de trabajo sobre documentos falsos y en la que uno de los puntos del día era “morphing amenaza del futuro”.

Morphing es una técnica que se utiliza mucho en publicidad, pero nunca nos habíamos parado a pensar que esto que se utilizaba para causar efectos llamativos en el mundo de la publicidad, de las artes gráficas, fuera empleado como soporte en el fraude de identidad y en usurpación de identidad. Voy a dar cuatro pinceladas sobre este tema y lo inquietante que es y cómo podemos solventarlo, si es que se puede, en un futuro.

En primer lugar, hay que reconocer que se ha observado, en los últimos años, un cambio sobre todo en el tema del fraude documental, no solo en España, sino también a nivel europeo, según los datos de que disponemos.

Hemos visto, que la tendencia en los tipos de fraude, de los últimos diez años, era la de modificación, la alteración física de un documento. Y el hecho de que, en los últimos años, se hayan incrementado las medidas de seguridad en los documentos, es debido a que en los últimos atentados sufridos se han detectado una serie de debilidades en los documentos de viaje y de identidad, que han hecho poner al mundo, manos a la obra; no solo con la creación de una Agencia de fronteras, sino también, a nivel de la comunidad internacional y a nivel de la organización internacional de aviación. Y que han hecho que se establezcan en los documentos de identidad, una serie de medidas y pautas mínimas para controlar esta situación.

Se ha conseguido que, durante estos diez años, donde se ha movido muchísimo dinero, muchas empresas alrededor de la fabricación de documentos, se haya conseguido una calidad importante en los documentos, lo cual dificulta la falsificación de los mismos. Esto ha generado un cambio sobre todo en el *modus operandi* de la falsificación, de lo que es la alteración tradicional, por medios tradicionales, donde se cambiaba la fotografía, se utilizaban medios caseros y el falsificador era casi un artista con ciertas dotes en la manipulación. Los falsificadores de ahora, se han movido a otros medios, a otros métodos, que buscan las debilidades, no en el documento, porque el documento se ha reforzado, sino en el resto de aspectos que rodean al documento.

252

A esto se llama la cadena de identidad. En la cadena de identidad, detrás del documento, hay una serie de pasos, delante y detrás del documento físico, una serie de aspectos que hay que tener en cuenta y que representan las debilidades que han detectado los defraudadores en este sentido. El tema de la usurpación se ha transformado de un medio fundamental a un medio básico. Es decir, la alteración física, la usurpación o la obtención de un documento autentico mediante fraude; esta es la tendencia y la directriz que vienen marcadas.

La pregunta es: ¿Un documento como los que tenemos ahora, en los que se está invirtiendo mucho dinero, es seguro, es suficiente para preservar la identidad? Ha quedado constatado, en base a los últimos años, que no. El documento como tal no asegura la imbatibilidad de la identidad del documento que al final es lo que intenta preservar el propio documento. El documento es un elemento más pero no es único y exclusivo.

En este sentido la OACI -Organización de aviación civil internacional-, a nivel internacional, es la que marca los estándares en forma de recomendaciones, y en recomendaciones porque no son de obligado cumplimiento, hay unos ciento noventa países que están asociados o inscritos, o forman parte de la Organización de aviación civil internacional. Así, la OACI esta-

blece una serie de normas, de requisitos mínimos, que son los estándares de los documentos de identidad y de viaje; un documento el 93,03 que relaciona la gente con el mundo de los documentos, donde se establecen medidas, no solo las que tiene que tener un pasaporte, sino el número de páginas, distribución de los datos, materiales, los códigos OCR o la zona MRZ. Todo está establecido a nivel internacional, como no puede ser de otra manera, y alguien tiene que hacer esto, poner de acuerdo a todos los países para establecer una serie de criterios y que sean seguidos por todos los Estados. La OACI es una agencia dependiente de Naciones Unidas a nivel internacional y a nivel europeo tenemos la Comisión Europea que ha seguido los pasos de la OACI adoptando esas recomendaciones como legislación propia y las ha adoptado dentro de la legislación europea; y esa legislación europea, a los Estados Miembros, nos obliga en forma de reglamento o de directiva. Uno de los planes de acción de la Comisión Europea que se aprobó el 8 de diciembre de 2016, es el plan de acción para reforzar la respuesta europea contra la falsificación de documentos de viaje.

El TRIP, es un programa que está llevando a cabo la OACI desde el año 2013, es el programa de identificación de viajeros, ya no se habla solo del propio documento físico como necesario para preservar lo que es la identidad, sino que se habla de la cadena de identidad como un todo, es decir, un conjunto de pasos que hay en torno a ese documento. En esta cadena, la OACI y también la Comisión, básicamente ha hecho una copia con algunas variaciones, pero la OACI si ha establecido una serie de pasos en relación a esta cadena y que dice que todos estos pasos deben ser homogéneos, es decir, hasta la fecha, desde que hemos empezado a tener problemas con los documentos, a partir de la década de los 2000 y donde se han despertado las alarmas, lo que se ha hecho básicamente es reforzar, dentro de estos círculos, la producción de documentos. Es decir, han mejorado en lo relativo a la producción de documentos, pero en el resto, no han trabajado acorde con el nivel de protección de los documentos.

253

Esto es lo que ha generado que la gente que se dedica a la falsificación o a la falsedad, haya visto que el negocio no está en la alteración del propio documento, que es bastante complicado, sino en atacar alguno de los otros aspectos de la cadena. ¿Cuál es el eslabón más débil dentro de la cadena? Dentro de todo este proceso que tenemos, el registro de identidad, es decir, desde que se inicia la identidad, hablamos de registros civiles y todos aquellos trámites relacionados con la producción de una nueva identidad, del nacimiento de una persona.

También, en la cadena tenemos la producción de documentos, proceso en el que las empresas privadas han empezado a trabajar sobre estas cues-

tiones y han proliferado en gran manera. Además, existe una gran cantidad de dinero detrás investigando sobre cómo fortalecer los documentos; se ha incluido la biometría con chip dentro de todos los documentos donde se almacenan una serie de datos biométricos; es decir, que se han reforzado mucho estas cuestiones, pero luego el proceso de expedición sigue siendo los mismos básicamente y no solo en España, sino en general; y los sistemas de inspección que también han mejorado y van avanzando, pero siempre van a la zaga por detrás del tema de producción de documentos.

Y una quinta fase y última, que no se suele tener en cuenta, que es la del fin del ciclo del documento y de la identidad. ¿Qué se hace cuando un documento deja de ser válido? Sobre eso no hay estándares de ningún tipo, cada país utiliza su proceso y dentro de las distintas jefaturas se llevan a cabo procedimientos distintos. Es decir, si ya a nivel nacional existen discordancias, a nivel internacional mucho más.

254

Se dice que en una cadena el eslabón más débil es el que determina la fortaleza de la cadena de identidad y todos sus elementos deben estar más o menos compensados, esto viene en relación con el morphing. Otra de las problemáticas es que no existe armonización legislativa internacional en muchos de los aspectos de la cadena de identidad, salvo en el tema de los documentos de viaje y de identidad que establece OACI, pero en el asunto de los registros civiles poco y en temas de expedición menos; en inspección de documentos, a nivel europeo, sí que existen ciertas normas homogéneas para todos, pero existe mucha discordancia no solo a nivel jurídico, sino también a nivel tecnológico, donde no existe la interoperabilidad entre todos los sistemas, ni entre todos los documentos. En fin, existen muchas lagunas en relación con esta cadena de identidad que hacen que las cuestiones de fraude de identidad sean mucho más sencillas.

En el tema de la usurpación, el uso indebido de documentos es un fenómeno en alza. Basados en el parecido físico, a veces ni siquiera en el parecido físico se detectan casos donde el titular del documento no tiene nada que ver con el portador; pero, en principio es así; sabemos que, a pesar del uso de la biometría, ésta no puede cubrir básicamente ni todos los controles, ni es fiable 100%, ni la interoperabilidad entre los sistemas, ni la captura de las imágenes grabadas en los propios documentos son fiables. En fin, sobre el papel, está muy bien decirlo, la biometría es como si fuera la panacea; pero la biometría tiene sus limitaciones y los sistemas biométricos y los sistemas de verificación también las tienen. Con lo cual, todo esto genera también problemas.

Cuando se habla de usurpación como un fenómeno clave en el fraude de identidad, por ejemplo, en las últimas estadísticas de Frontex que se llevan a

través de la unidad de análisis de riesgos y que son facilitadas por todos los Estados Miembros; esta es una comparación entre lo que es la usurpación y otras formas de fraude documental. En Francia, que es el primer país, vemos que de un total de ochocientos cuarenta documentos detectados, cuatrocientos setenta y ocho fueron de usurpación de identidad y trescientos sesenta y dos de otro tipo de fraude documental. Con lo cual, tenemos una tasa del cincuenta y seis con nueve por ciento. En el caso de España, que estamos en el quinto lugar, doscientos cuarenta y seis documentos fueron de fraude, doscientos treinta y seis de otro tipo de fraude documental, total cuatrocientos ochenta y dos con un cincuenta y uno por ciento.

Con esto quiero decir que si vamos a estadísticas de años anteriores, aunque no nos podamos retrotraer demasiado, porque las estadísticas de este tipo de datos se empezaron a recopilar en el año 2012, a través de la red Fraude Documental Europeo (DFE), que lo coordina el Frontex y donde participan todos los Estados Miembros, fue ahí donde se empezó a recopilar los datos con mayor precisión. Antigüamente, se mandaba un número de fraude documental sin especificar qué tipo de fraude, sin embargo, a partir del año 2012 ya se empezaron a incrementar los datos y hacer un estudio más analítico del asunto.

Relacionado al morphing, se dirán que tiene que ver toda esta exposición con el título de la presentación. Para llegar al morphing hay que hablar de lo que es la cadena de identidad, de los eslabones de la cadena y, dentro de los eslabones de la cadena, de un tipo de falsedad o engaño a través de lo que llaman morphy, una técnica por la que se modifican y fusionan dos o más imágenes y se crea o genera una imagen con elementos comunes al resto de las imágenes. Si lo trasladamos a un sistema de expedición o a un documento de identidad nos lleva a que, dos señores que no tienen nada que ver físicamente uno con otro, aplicando un *software* que, además, está disponible en el mercado, de forma gratuita, que en cualquier teléfono móvil se puede descargar; se juntan dos imágenes y se genera una tercera imagen que podría ser común y válida para ambas personas. Estamos hablando de dos personas totalmente diferentes, imaginemos qué puede pasar cuando las dos personas tengan características físicas similares, edad, color de piel..., se genera una fotografía que puede engañar a cualquiera y en cualquier parte. Cuidado que el morphing no es lo mismo que el photoshop.

Es cierto y también es una casuística que se da en la expedición de documentos, que mucha gente para sacar o renovar el pasaporte o su DNI, presenta su fotografía con algún alteración o mejora, para eliminar marcas de la cara, o incluso borrar canas, arrugas, etc. El morphing es otra cosa diferente, es una alteración de una fotografía pero fusionando características de

dos personas. Por ejemplo, el caso de un actor conocido en el que entre una foto y otra hay unos años de diferencia, gracias a los efectos del photoshop. El morphing va más allá, dos actores uno a la derecha y otro a la izquierda, se van generando una serie de imágenes y que en los programas de pago se pueden elegir los porcentajes que quieres de una cara y cuales quieres de la otra, es decir, podemos elegir el parecido a George Cluny o al de Robert junior, entonces se genera la imagen central que añadida al pasaporte, por ejemplo, de George Cluny, podría pasar por el de Robert junior.

En nuestro ámbito, en lo que nos interesa, ¿es posible que imágenes alteradas mediante morphing sean capaces de engañar a policías de frontera y, o sistemas automáticos? Sí, desgraciadamente. Un estudio que hizo Magic Passport, un estudio de la Universidad de Bolonia, con fondos europeos dentro de un programa que se llama fidelity, desarrollando el morphing, la unión de imágenes adaptadas al fraude de identidad, a la expedición de documentos y tristemente a un país de la Unión Europea, Alemania; detectó que en su base de datos de identidad, en la expedición documentos, se habían alterado las imágenes a través de este sistema.

256 En España, todavía no hay noticia, pero eso no significa que no haya ocurrido. En los procesos de expedición donde entregamos nuestra propia fotografía, es posible que ocurra. Entonces, si vamos a la oficina de expedición con una foto parecida, de una persona con ciertas similitudes en edad..., es bastante seguro que expidan un documento con esa imagen, un documento que va a poder ser utilizado por dos personas ¿Cómo podríamos evitarlo? con una captura en la oficina de expedición, es decir, en lugar de llevar la fotografía, al igual que nos capturan la huella dactilar, nos hicieran una fotografía en vivo de la persona que tienen delante, pero hasta la fecha no es así.

El problema radica en que con las huellas dactilares se puede hacer también morphing ¿La ventaja? Que como las huellas si se capturan en vivo no genera esa alarma social, con las fotografías sí.

TURNO DE PREGUNTAS

Pregunta en sala: hay una cadena que tiene cinco pasos, si nos centramos en el paso número dos, que es la producción del documento, el problema es el registro de identidad, luego el eslabón débil es el uno no el dos.

Responde Fernando Álvarez Moriano

Claro eso es lo que he comentado, durante estos últimos años se ha reforzado mucho el eslabón dos y se han descuidado el resto. Con lo cual, eso genera que en vez de atacar el documento se atacan otras partes más débiles de la cadena de identidad, no sé si me he explicado con claridad. El número dos está más señalado precisamente porque como se ha dado más protección a esa parte, el resto queda más débil. Estamos en lo que se llamaba los documentos correctamente falsos.

Pregunta en sala: quería saber cuál es la razón de que no se haga la captura en las oficinas del DNI o pasaporte, teniendo en cuenta que hace más de quince años, en muchos documentos, incluso a nivel internacional, las capturas se hacían con cámaras de muy baja resolución. Hoy en día son cámaras de más alta resolución de la que se puede sacar escaneando la fotografía que aporta cada persona y que además posibilita el efecto. Es decir, ¿cuál es la causa de que no se haga en las oficinas?

257

Responde Fernando Álvarez Moriano

Esto son decisiones políticas, me imagino que también habrá un ingrediente económico importante, es igual que tomar la decisión de que nuestro sistema sea descentralizado como hay en otros muchos países, porque esto de que llegues a una oficina y haya trescientos y pico puntos de expedición en España y que te lleves el documento en el momento, es una cuestión de España y de muy pocos países que yo sepa. A nivel europeo, creo que somos los únicos, porque es un coste bastante elevado tener aproximadamente trescientos puntos de acceso; pero igual que se quiere dar ese trato de favor a los ciudadanos, a lo mejor la restricción de seguridad que, al fin y al cabo no alerta a nadie, solo a cuatro o cinco que estamos en este mundillo, les da lo mismo y prefieren invertir en otras cuestiones; pero existe un riesgo importante, no solamente con el DNI y el pasaporte, el permiso de residencia también y, por ejemplo, el carnet de conducir, ni siquiera la persona tiene que ir a la Dirección General de Tráfico, porque se puede renovar por correo enviando las propias fotografías.

Intervienen en sala: en las gestoras te hacen el reconocimiento y la foto al mismo tiempo, que es lo que tenemos que hacer nosotros.

Responde Fernando Álvarez Moriano

Eso se había estudiado hacerlo también para el DNI, que hubiera fotógrafos oficiales, pero hasta ese extremo, no hay nada, de momento.

LA INVERSIÓN TECNOLÓGICA EN EL CONTROL DE FRONTERAS

FERNANDO ALONSO AVILÉS

**Comisario jefe de la Brigada de Respuesta contra la
Inmigración Clandestina, Comisaría General de Extranjería
y Fronteras de la Policía Nacional**

259

Quiero dejar patente el esfuerzo que realiza diariamente, en los puestos fronterizos, la Policía Nacional, como encargada del control fronterizo. A veces, no somos conscientes del esfuerzo humano y el desarrollo tecnológico que la Policía Nacional hace en los puestos fronterizos. Tampoco somos conscientes del esfuerzo que se hace en la expedición del DNI, ni de la comodidad que tenemos en nuestro país con respecto a otros y, de igual manera, en el control de puestos fronterizos. La verdad es que en la educación del ciudadano, aunque no lo debía decir un Policía Nacional, estamos acostumbrando a los ciudadanos a un trato tan bueno que cuando se presentan problemas cuesta reeducarlos en otras situaciones. La situación de las fronteras es muy variable y la que tenemos en estos momentos ha cambiado con respecto de algunos años y puede que cambie de nuevo. Tenemos que estar preparados y no solo las Fuerzas de Seguridad sino también los ciudadanos, a colaborar con las Fuerzas de Seguridad. Si no contamos con esta colaboración de la ciudadanía, evidentemente el esfuerzo no llegará a su fin y, muchas veces, nosotros como usuarios, lo hemos comentado con los compañeros. Cuando estamos en un puesto fronterizo nos damos cuenta de cómo nos convertimos en usuarios y cambiamos nuestro chip. Entonces, todo lo que se nos pide, toda la seguridad pasa a un segundo plano y lo que queremos es cruzar una frontera de la manera más rápida aunque no sea segura.

La actividad económica en fronteras. De cincuenta millones de nacionales, de fuera de la Unión Europea, que visitaron con fines turísticos, empresarios o educativos en el año 2015 la Unión Europea, estos representan unos doscientos millones de cruces fronterizos. Los ciudadanos de la Unión Europea representaron un cuatrocientos millones de cruces fronterizos, estos últimos, hasta hace poco tiempo, no tenían mucha incidencia en el cruce fronterizo, sin embargo, ahora sí lo tienen y, determinadas situaciones de seguridad, han llevado a que el código de fronteras Schengen se modifique, según la modificación del artículo 8 de la obligación de controles sistemáticos de ciudadanos que tienen el beneficio de ser de la Unión Europea.

260

A esto es a lo que me refería, a que las situaciones cambian y nosotros, Policía Nacional, como responsables del control fronterizo, tenemos que cambiar el criterio y, en consecuencia, se afecta al ciudadano. La evolución de las fronteras es una evolución muy rápida, pero necesita de una inversión económica, de una inversión de recursos humanos y de una colaboración de todos; igual que se busca la colaboración ciudadana en la seguridad ciudadana, también hay que buscar la colaboración ciudadana en el control fronterizo, porque afecta directamente a la seguridad nacional. Es un concepto que en otros países, como Estados Unidos, está muy presente en la seguridad nacional y en las fronteras. Por otro lado, en otros países esa vinculación de seguridad nacional y fronteras no está tan presente.

Los objetivos en las fronteras. Son el terrorismo, el crimen organizado, la delincuencia transfronteriza, la trata y tráfico de personas como también el crimen organizado y, por supuesto, el control de flujos migratorios.

La inversión en tecnología de fronteras en *Smart Borders* que la Unión Europea ha tomado como objetivo claro a corto y medio plazo, intenta buscar a los Estados Miembros para agilizar sus flujos migratorios. Desde el año 2013 hasta ahora, se dedicaron mil cien millones de euros en el sistema europeo de entradas, salidas y pasajeros registrados. Ese es el objetivo de la Unión Europea para el año 2020, un objetivo bastante ambicioso que va a afectar de manera decisiva al control de toda la Unión Europea. Ahora, no tenemos un sistema europeo de entradas y salidas, si un ciudadano entra en la Unión Europea por España, no vamos a tener, de manera inmediata, un conocimiento exacto si nos está saliendo por un aeropuerto francés. Ese conocimiento lo podremos tener o no, según se ha hecho el control; no tenemos un registro único que es lo que se busca de todas las personas de entrada y salida de la Unión Europea y de terceros países. Este año 2017, se ha estimado que unos cuatrocientos ochenta millones de euros, serán los que se dedicarán al sistema de entrada y salida de europeos.

El sistema de Agencias de la Unión Europea tiene como Agencia fundamental en el control fronterizo a eu-LISA –Agencia europea para la gestión operativa de sistemas–, que colabora de manera vital en los asuntos de Justicia e Interior; su función es la gestión de sistemas informáticos de gran magnitud. Lo que busca es una gestión de las fronteras más moderna, más eficaz y segura, basándose en tres sistemas que conocemos todos y que son responsabilidad de su gestión que es la gestión de visados; la solicitud de asilo y el intercambio de información que garantiza la seguridad, o sea, el sistema de información Schengen, Eurodat y el sistema de información de visados.

Estas bases de datos son pilares básicos en los que se basa la seguridad de la Unión Europea. En las fronteras españolas, se ha implantado una serie de sistemas de control fronterizo como el ABC System, el API, el sistema de visados a nivel europeo o el Ifado. Pero, la Unión Europea entiende que hay unos agujeros de seguridad claros, que hay cuestiones que hay que mejorar y en eso se basan los objetivos de la Unión Europea, tanto en el control europeo de entradas y salidas, como en un control que, en el caso de Europa se llamará Etias –Sistema Europeo de información y autorización de viaje– y que es similar a ESTA que ya está aplicando Estados Unidos, que es un control en origen de las personas que no necesitan visado para acceder a la Unión Europea.

Pero, realmente la evolución y, aunque la tecnología en fronteras no es la panacea, es siempre imprescindible. Ahora mismo, si no disponemos de una tecnología adecuada en fronteras, el control fronterizo con los parámetros de seguridad que se nos exigen, no podría ser cumplido, incluso con los parámetros de seguridad que nosotros mismos nos exigimos. En el año 2014 teníamos cuatro instalaciones del sistema ABC, sistema automático de control; y hemos pasado a nueve puntos, tanto en aeropuertos, puertos y frontera terrestre de la línea de la Concepción. En otras palabras, es lenta pero progresiva. Lenta teniendo unos parámetros de tres coma cuatro años, porque la evolución es tan grande que el tiempo nos apremia, vamos a una velocidad mucho más rápida que incluso el ciudadano viajero no conoce el sistema por el que tiene que pasar el control fronterizo. Un sistema que estamos tratando de implantar, a nivel nacional, de manera total, que la Unión Europea motiva e impele a que los países lo implanten, no solo por una agilidad en los flujos migratorios que afectan directamente a nuestra economía, en un país turístico y con un flujo de pasajeros enorme, sino a efectos de la aplicación de la tecnología en el control fronterizo. Entonces, lo que en un momento dado parecía algo que era accesorio pasa a ser algo fundamental. El número de policías de fronteras, que tendríamos que tener para dar un servicio que se nos exige en los puestos fronterizos, con el volumen de viajeros y con los niveles de seguridad que cada vez son mayores y sin una inversión tecnológica, es imposible de acometer. Es una inversión tecnoló-

gica de gran nivel, que va evolucionando y que está basada, como hemos dicho, en esas bases de datos, a nivel europeo, potentes, interconectadas y que posibilitan un control de todos los ciudadanos que pasan por nuestros puestos fronterizos. Las configuraciones se han ido delimitando, tenemos varias configuraciones en España y, hasta ahora, este tipo de sistema, de acceso automático, está restringido a ciudadanos de la Unión Europea con documentos de la Unión Europea y con el DNI español, pero el objetivo es que esta tecnología que hemos ido implantado podamos luego desarrollarla y trasladada a ciudadanos de terceros países. Ese es el objetivo, para lo cual, hay que ir por fases y, como hemos dicho, en esas fases la ciudadanía tiene que ver la necesidad de que el control fronterizo es una seguridad. En España tenemos la suerte de que actualmente disfrutamos de una situación muy buena a efectos de seguridad, pero las situaciones cambian y hay que aceptar que las situaciones pueden cambiar y, los conceptos y las exigencias también pueden cambiar.

262

El policía de fronteras está en fronteras, si no cuenta con la tecnología adecuada y se encuentra con una persona, simplemente con el documento físico tiene que decidir si esta persona coge su avión o no. Hay que decidir rápido. El paso de personas es continuo, la cola que se encuentra el policía de fronteras no es de una persona, ni su decisión es única a lo largo de un momento. Sin la tecnología adecuada, evidentemente, las decisiones no pueden tomarse con la rapidez necesaria. Y, ¿volvemos a equivocarnos o no? Cada decisión que vaya a tomar una persona, sin tener el apoyo de la tecnología, puede ocasionar que las decisiones y los controles sean adecuadas o no.

Existe un doble reconocimiento que es el facial y el dactilar, si el facial, en este caso, no funciona, pasa al dactilar. Sí que es cierto que nosotros podemos regular las exigencias en el reconocimiento facial. El sistema que tenemos, en muchos aeropuertos, está preparado para que, si en un momento dado, se aplica el sistema de entradas y salidas del europeo, pueda ser utilizado por ciudadanos de terceros países, con las modificaciones adecuadas tanto legislativas como técnicas. Este tipo de control es al que, por una cuestión de optimización de recursos humanos y de seguridad, vamos a intentar llegar en las fronteras españolas. Evidentemente, los sistemas de control automático son diferentes, esas luces que se ven proyectadas en el techo, verdes, rojas o azules indicarán si, esa persona tiene un problema. El policía que controla todos esos ABCs, todos estos pasos automáticos, se va a dar cuenta y va a poder seleccionarlo y hacerle un análisis en profundidad.

El cotejo biométrico no es algo que sea infalible pero posibilita tomar decisiones más correctas. El doble control biométrico proporciona una gran seguridad a la hora de controlar a las personas en frontera.

El control europeo de entradas y salidas, es un proyecto ambicioso y tiene como objetivo el año 2020 y muchas consecuencias, una de ellas es que en los pasaportes ya no se practicará el sello, porque será electrónico. Si entendemos que las personas van a tener un registro electrónico, esa entrada será registrada electrónicamente, con lo cual, cuando vayan a salir del territorio sabremos si han salido en el tiempo adecuado porque las bases de datos nos registrarán si esa persona, que tenía que salir en tres meses, no ha salido; con lo cual, se ha quedado en la Unión Europea. Si ha excedido su estancia, cuando salga se la podrá sancionar si su estancia no está justificada y nos posibilitará la ausencia o sustitución del sellado y, por supuesto, también denegar las gestiones de entrada.

El sellado es una práctica que también requiere tiempo en fronteras, no es muy fiable, cualquiera puede extraviar su pasaporte, puede sustituir su pasaporte por otro, hacer una sustitución y volver a intentar entrar con otro pasaporte, es un sistema de fácil falsificación y no muy fiable. No se trata de hacer un control exhaustivo ni vivir en un estado policial, se trata de mirar la parte positiva en el control, ya sea de menores, de víctimas de tráfico de trata, o de cualquier delito. Se va a tener un control de si han entrado en la Unión Europea por puestos habilitados o si han salido por otro sitio. El hecho de disponer de esa información nos va a posibilitar tener un mejor conocimiento de los flujos que llegan a Europa. Asimismo, nos va a permitir que determinadas nacionalidades modifiquen la gestión de visados si se quedan dentro de la Unión Europea, afectando así a la política de visados.

263

Tendemos a que, antes de que lleguen las personas al territorio de la Unión, el control se haga previo, mientras el visado que captura datos fundamentales del ciudadano es cotejado en frontera y pase un control previo. Y, también, a través del sistema de las listas de pasajeros que las compañías aéreas se ven obligadas por ley a transmitir antes de la llegada de los vuelos. Asimismo, el nuevo sistema de Eletias, sistema de autorización de viajes, que está dedicado a las personas que no necesitan visado para entrar en la Unión Europea, nos ayuda a hacer un control previo y a hacer una consulta en todas las bases de datos, de todas las personas que van a acudir a la Unión Europea, con lo cual, el control lo hacemos en origen y la persona que se encuentra en nuestra frontera, dispone de una información previa que va a permitirle agilizar la gestión de fronteras.

La conclusión, es que la interconexión de todos estos sistemas busca la seguridad del ciudadano y el control de flujos que posibilita mayor comodidad y, por supuesto, unos intercambios económicos entre países ajenos a la Unión Europea y dentro de la Unión Europea, más fiables.

TURNO DE PREGUNTAS

Comentario en sala: ¿Por qué prima el reconocimiento facial al dactilar?

Responde Fernando Alonso Avilés

Por una cuestión de rapidez, el reconocimiento facial tiene la posibilidad de regulación, en lo cual, podemos ser más o menos exigentes. Si el reconocimiento no se produce vamos al segundo paso, al otro marcador biométrico. También por mayor rapidez.

264

Aunque no lo parezca, seguro que habéis utilizado este sistema que está en la mayoría de los aeropuertos, aunque hay muchas personas que no se guían muy bien ante el hecho de poner la huella, el pasaporte, aunque es una cuestión automática, es simplemente ponerse delante y se efectúa el reconocimiento facial. Desde mi punto de vista, como estamos educados en la biometría dactilar, creemos más fiable ese tipo de reconocimiento, sin embargo, están los dos. Creo que se hace por una cuestión de agilidad, pero es una cuestión a estudiar, porque hasta ahora el ABC estaba dedicado a ciudadanos de la Unión Europea y ahora hemos visto que ha cambiado el código de fronteras Schengen, hemos empezado a dar importancia al control de los ciudadanos europeos y a realizar un control sistemático sobre ellos, a que haya unas prórrogas, unos objetivos a medio, largo o corto plazo, según el país.

Pregunta en sala: ha comentado que en un futuro se implantará el sello de entrada y salida electrónico ¿Para cuándo el visado electrónico, se está trabajando en ello?

Responde Fernando Alonso Avilés

No tengo conocimiento del visado electrónico, la verdad es que en este caso la Unión está concentrando sus esfuerzos en este proyecto y está bien hacer esto y que dé resultado, muchas veces la dispersión puede llevar a que las inversiones no se realicen de la manera adecuada y se dispersen los esfuerzos. El proyecto del visado electrónico no lo conozco pero puede ser algo bueno. Se hizo un estudio hace años y desconozco la evolución que ha podido producirse en la técnica de la introducción de los datos biométricos en el visado. Un estudio que se hizo hace años y que fue abandonó porque el microchip del visado producía interferencias con el del pasaporte y daba resultados erróneos en la lectura. Esta es una información de hace años y desconozco si las mejoras tecnológicas han permitido eliminar esas interferencias, pero en principio se había abandonado el proyecto por esa razón.

Comentario en sala: no es tanto ya que el visado lleve un chip, sino que en el propio chip del pasaporte estén incluidos los datos del visado, toda vez que si se abandona el sello de entrada y salida, en la frontera daría igual, sin embargo, en la calle, operativamente hablando, en una identificación, un zeta puede comprobar la fecha si en el propio pasaporte incluye el chip. Actualmente, estamos digitalizados y cualquier billete se compra digitalmente, no llevamos el billete, la compañía con el pasaporte tiene la fecha de entrada y salida, y tienen que comunicar las entradas y salidas. Con la concesión de un visado cuando se pasan fronteras ya se sabe si está en plazo de entrada o salida y, de esta forma, se evitaría un pasaporte porque con el DNI se podría tener todo.

Responde Fernando Alonso Avilés

He dicho que la tecnología no tiene prácticamente límites, la que tiene límites es la inversión. Estamos en nueve puntos con este sistema, aunque tenemos sistemas de verificación de documentos en todos los aeropuertos y puertos; pero sistemas ágiles y automáticos no tenemos en todos los sitios. Realmente vamos asimilando una tecnología que muchas veces va más adelantada que nosotros.

INCIDENCIA ECONÓMICA DE LAS EVALUACIONES SCHENGEN Y DEL VULNERABILITY ASSESSMENT DE FRONTEX

RICARDO ALONSO ABAD
**Inspector del Centro Nacional de Inmigración
y Fronteras (CENIF)**

267

Después de las explicaciones anteriores, las Agencias y las nuevas tecnologías aplicadas a las fronteras, tengo que decirles cómo en la Policía Nacional y en otros cuerpos policiales, que también están involucrados en un ámbito más amplio en el control fronterizo, vamos a aplicar todos estos instrumentos jurídicos que la Unión Europea está elaborando.

Una de las cosas que he aprendido es que en la Unión Europea va todo muy lento, los Reglamentos, las Directivas, tardan en elaborarse meses incluso años pero, llegado el momento ya no hay marcha atrás y como sabéis la mayoría de estos instrumentos jurídicos, concretamente el que regula la Agencia y toda la materia dedicada al control fronterizo, son Reglamentos, jurídicamente de aplicación directa.

Y ese es el reto que nos encontramos a la hora de tener que aplicar todos estos nuevos sistemas y futuros sistemas aplicados a las fronteras. Por un lado, explicaré qué mecanismos tiene la Unión Europea para verificar que España, en este caso la Policía Nacional está aplicando correctamente todo el acervo comunitario de gestión de fronteras. También explicaré qué sistemas hemos desarrollado a nivel nacional para conseguir tener una imagen de la situación actual de los puestos fronterizos, concretamente ochenta

que son los que tenemos a nuestro cargo. En base a esto, qué herramientas hemos diseñado porque aunque somos pocos, gracias a la versatilidad de los compañeros y los conocimientos, hemos diseñado auténticas joyas que tanto Alemania, Francia, Portugal y otros países están muy interesados en ellas. Finalmente lo que ya el Sr. Gil anticipó en su presentación, el tema de la evaluación de la vulnerabilidad. Es decir, por un lado tenemos a la Comisión Europea presionándonos constantemente como garante del cumplimiento de esta normativa jurídica y a Frontex como Agencia que en teoría se creó para ayudar y cooperar a los Estados miembros y ahora, nos está apremiando.

268 El mecanismo de evaluación Schengen, es un sistema que se hacía entre los Estados miembros dentro de una cooperación reforzada en la que se organizaban una serie de visitas a las distintas fronteras exteriores de la Unión Europea y nos evaluábamos entre nosotros, nos reuníamos de diferentes países y al final se hacían una serie de recomendaciones sobre las deficiencias observadas. Pero ese informe no llegaba mucho más allá del propio grupo de trabajo de evaluación Schengen en el Consejo de la Unión Europea ¿Qué sucede? Como todas estas prácticas habituales en la Unión Europea al final se convierten en instrumentos jurídicos. Cuando vamos a reuniones dispersas por Europa se van discutiendo documentos o proyectos que con el tiempo pasan a formar parte de la base jurídica de muchos instrumentos jurídicos. En el año 2013, las recomendaciones que nos hacían a los seis meses ya se habían olvidado. Ahora no, ya es un Reglamento de la Unión Europea que regula esta actividad para verificar la aplicación correcta del acervo, hay que cumplir y lo hacemos de la mejor manera posible.

El mecanismo de evaluación Schengen, parte de la Unión Europea y hay dos instituciones fundamentalmente que lo regulan, por un lado, la Comisión Europea y por otro el Consejo. Anteriormente eran los Estados miembros pero ahora es la Comisión como garante ¿Qué ha supuesto con respecto al modelo anterior? que la fiscalización es absoluta, son los que coordinan en cooperación con los Estados miembros. El nuevo Estado miembro aporta expertos que hacen el trabajo para la Comisión Europea y lo demás planifican, hacen los programas, qué sitios se van a visitar, organizan prácticamente todo; aunque en la decisión de la redacción del informe participen también el leading expert y los expertos que han participado en la visita técnica.

El Consejo de la Unión Europea, aprueba recomendaciones, establece cuáles son las medidas correctoras para subsanar las deficiencias que se han visto en estas auditorías y ¿cuál es el seguimiento que le vamos a dar a las recomendaciones? es decir, una vez que se ha elaborado el informe de la visita, se observan los fallos y hay que corregirlos. Hay que hacer un plan de acción para subsanarlo, hay que presentarlo al Consejo de la Unión Europea

y ellos estudian si ese plan que se ha descrito, que se ha desarrollado para corregir las deficiencias es viable o no. Además, implica que si este informe, este plan de acción, de cualquier manera, ven que no cumple o no se haya corregido, pueden realizar una visita sorpresa o una nueva visita anunciada. Es un mecanismo bastante complejo ¿Qué repercusión tienen estas evaluaciones Schengen? Que ya no se quedan en el ámbito del Consejo y del entorno europeo sino que van al Parlamento Europeo y a los nacionales, con las posibles consecuencias que puede tener, sobre todo, cuando un partido político concreto quiere hacer uso del resultado de esta visita técnica. Es decir, si mañana dicen que el aeropuerto de Barcelona no es un aeropuerto seguro y dejan de operar allí las compañías, es un riesgo importante, porque afecta a la imagen y también al tema monetario.

Además de las consecuencias que hemos comentado, la repercusión que puede tener en la publicidad estos informes, pueden hacer desplegar equipos europeos a tu frontera. Frontex puede emitir dictamen sobre el riesgo de cualquiera de las fronteras exteriores Españolas, además de poder establecer los controles fronterizos en las fronteras interiores y hay muchos Estados miembros que están restableciendo todos los controles. Es decir, lo que ha costado crear un área de seguridad sin controles en las fronteras interiores, el espacio Schengen, ahora parece que está un poco en declive, a pesar de las medidas compensatorias del acuerdo Schengen, que no están siendo muy fructíferas.

269

¿Qué inspecciona este equipo de evaluadores que nos visitan? Principalmente los puestos habilitados y los sectores fronterizos, estoy hablando de evaluaciones Schengen en el ámbito de las fronteras. Este mecanismo también se utiliza para evaluar el sistema de información Schengen, la cooperación policial, la protección de datos, la política de visados, etc.

Y ¿qué se evalúa? las infraestructuras, la gestión integrada de fronteras que está muy de moda, pero nosotros todavía estamos en pleno desarrollo a nivel nacional de un plan que aglutine a las distintas Agencias y que forman parte en la gestión del control fronterizo en su mayor extensión, no solo hablo de la Guardia Civil, de aduanas y del Cuerpo Nacional de Policía; sino que también hay otros actores o instituciones como pueden ser Puertos del Estado, Aena..., que también están involucrados de una manera directa o indirecta en este ámbito.

Evalúan como está organizado el sistema, las responsabilidades que existen, cuál es el análisis estratégico táctico y operativo que tiene, cuáles son los procedimientos, si se adecuan o no a los estipulados en el código de fronteras Schengen, el ámbito de la detección de documentos falsos, si manejan mucho las estadísticas, la formación y los recursos humanos.

¿Cómo llevan a cabo las inspecciones? A través de cuestionarios principalmente o visitas *in situ*. El cuestionario, normalmente, se hace cuando el país es pequeño, por ejemplo, Liechtenstein o alguno de los que vayan adhiriéndose nuevamente y que no precisan trasladarse allí a inspeccionar porque, a lo mejor, solo tiene un aeropuerto, es muy pequeño y no es necesario. Pero las más comunes son las visitas *in situ* que pueden ser con previo aviso o sin previo aviso. Las que se van a producir este año 2017 en septiembre, en los distintos puestos fronterizos de España, son con previo aviso, hay una planificación. En Bruselas, te convocan para planificar el programa, los sitios que se van a visitar porque antes nosotros proponíamos la visita y ellos la aceptaban, ahora no, ellos directamente con la información que tienen de Frontex y de otras fuentes de información te dirigen y dicen quiero ir a Ceuta, Algeciras, Melilla... Es verdad que en nuestro caso siempre son las mismas: Algeciras, Ceuta, Melilla, aeropuerto de Madrid, Barcelona, pero siempre hay alguna que puede salirse de la normalidad.

270

Los programas de evaluación son planes plurianuales, es decir, cada cinco años obligatoriamente todos los Estados miembros tienen que ser evaluados al menos una vez, en todas las materias Schengen y desde el punto de vista de las visitas regladas, pero también hay un formato nuevo que son las “visitas sorpresa”. En estas visitas es más complicado prepararse la inspección, prácticamente no da tiempo, avisan con 24 horas de antelación en el caso de las fronteras exteriores. Es decir, con conseguir que esté allí la plantilla más o menos al cien por cien y los más formados que hablen idiomas, lo tenemos solucionado, porque no se pueden cambiar las cabinas de lado, ni hacer calabozos.

También hay otras visitas, las de las fronteras interiores donde no avisan, se acercan a Canfranc, a la frontera, después de haber estado investigando y viendo los controles que hay que, a veces, enmascaran el control fronterizo o lo intentan. Ellos saben que lo hacemos, hay denuncias de personas que viven en la zona que cruzan constantemente la frontera, que lo han denunciado, han llegado denuncias a la Unión Europea y tienen la información.

¿Qué evalúan en las fronteras interiores? que los controles de policía, que son distintos a los controles fronterizos, no están allí para otra finalidad. Evalúan que la señalización que suele haber, sobre todo en los cruces de frontera terrestre, ya no existen; salvo que la orografía del terreno obligue a tener las instalaciones. Es paradójico porque dicen que no hay que tener ausencia de señales, pero si hay que restablecer los controles de manera urgente, piden que tengan las infraestructuras y los medios necesarios para hacerlo. Es un poco complejo. La verdad es que no están teniendo mucho éxito este tipo

de evaluaciones y ¿cumple o no este puesto fronterizo con el acervo Schengen? Depende de dónde estemos.

Resumiendo, hacen un informe, unas recomendaciones y un seguimiento y tiene unas consecuencias; porque todo esto se trata en el Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior. Nuestra labor es intentar asesorar porque las inversiones que se hacen son enormes, Puertos del Estado lo puede hacer y Aena también. Es mucho dinero el que se mueve y lo ideal es que antes que se haga la inversión consulten con la Comisaría General, consulten cuáles son los estándares europeos y así será más útil.

¿Qué hemos hecho para intentar sanearlo? Se ha diseñado un sistema paralelo a nivel nacional, unas auditorías que recogen esos cinco bloques o áreas de gestión de fronteras que nos van a ser evaluadas; lanzamos los cuestionarios a las distintas plantillas, es decir, a los ochenta puestos fronterizos españoles: terrestres, marítimos y aéreos. Intentamos que sea una herramienta de gestión eficaz y lo más clara posible para todos. Si el que responde, responde lo que quiere y responde mal, al final, es una herramienta útil, nos mantiene preparados y, sobre todo, es una herramienta de gestión estratégica que sirve para gestionar, para que en un momento determinado la superioridad, en este caso el comisario general de extranjería y fronteras, cuando pregunte por el estado de los aeropuertos españoles, tenga una visión rápida, en un solo clic, sin tener que llamar a todos los aeropuertos o mandándoles que nos hagan un informe *ad hoc* para esta materia.

271

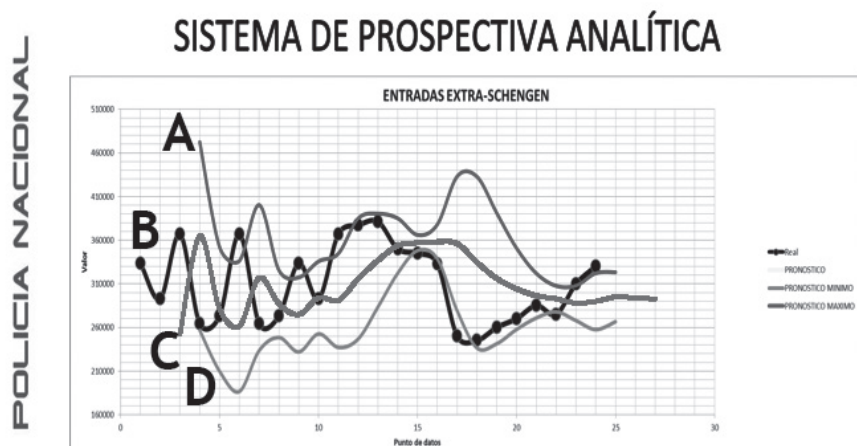
De momento está teniendo cierta aceptación y además los propios puestos fronterizos se ven unos a otros, es decir, aquí se ha puesto mejor o no mejora respecto del ejercicio anterior. Con los resultados de esta información articulamos otro tipo de acción, dirigimos oficios a Puertos del Estado, dirigimos oficios a Aena, a distintos organismos que están involucrados en subsanar estas deficiencias. Si son de tipo formativo o de equipamiento, a través de la Unidad Central de Fronteras se solicita a la Subdirección General de Logística; si es de recursos humanos, de falta de personal, esto es más difícil, todavía no hemos podido solucionar este asunto; aunque nos permite hacer un seguimiento que es lo importante y, sobre todo, tener una imagen de España en relación a los ochenta puestos fronterizos. En base a esto, la Agencia Frontex, viene insistiendo que es preciso un análisis de riesgos, España no lo tenía y, por medio de este estudio todos tendrán conocimiento de cuáles son las principales amenazas y de qué es lo que está pasando en su frontera.

Con esta base y de acuerdo con el modelo de análisis de riesgos común que se utiliza en la Unión Europea, decidimos diseñar una herramienta de gestión de análisis de riesgos a nivel local. De momento, solo está instalada en

los ocho puestos fronterizos que van a ser visitados en septiembre de 2017, están empezando a funcionar y la herramienta es muy sencilla, un entorno que lo utiliza cualquiera y además permite generar informes automáticamente, con lo cual, para despacharlo a nivel local con la superioridad, es suficiente.

¿Qué se introduce aquí? indicadores ¿Cuáles? los más comunes, en principio las denegaciones de entrada, los documentos falsos detectados, las solicitudes de asilo que ha habido, el flujo de entrada... En función del tipo de frontera nos piden que incluyamos a los polizones o los que llegan escondidos en camiones... La herramienta está creada, no es una herramienta estadística, porque aunque se introduzcan datos numéricos la herramienta está diseñada informáticamente con algoritmos y fórmulas matemáticas, sigue una serie de patrones y, en base a un histórico, va creando un posible riesgo que es el que aparece en el velocímetro. En este caso, es un ejemplo que han sacado, e indicaría que el riesgo elevado de un indicador concreto hay que hacer algo para modificarlo o tomar alguna medida. Al final, todo esto es para facilitar la toma de decisiones.

En base a los distintos indicadores, pasaportes falsos, visados falsos, residencias, tarjetas de identidad, se va a conseguir un nivel de riesgo. Asimismo, esta herramienta piloto, va a permitir hacer una prospectiva analítica. En el gráfico adjunto, se presentan los distintos escenarios que se pueden dar. La línea B representaría el histórico de los datos que se van produciendo sobre entradas extra Schengen y tres posibles escenarios de riesgo o de prospectiva, porque al final la herramienta solo nos está advirtiéndolo con dos meses de antelación de lo que puede suceder. La línea A indica un nivel alto de riesgo, la C la normalidad y la D nivel mínimo.



Este proyecto está en marcha y lo vamos a mostrar a los evaluadores cuando vengan a España, porque siempre nos han dicho que en España a nivel local y a nivel central, no hay análisis de riesgos. Se les comunicó que en el año 2010 había una unidad en la Comisaría General que era el centro de inteligencia de análisis de riesgos dentro de la Ucrif, y eso funcionó, pero ahora son más exigentes, no solo quieren ver que a nivel central tenemos muchas formas de analizar los riesgos, sino que quieren ver lo que también existe a nivel local y que los productos que se hacen a nivel central, llegan al nivel local; y los del nivel local, al nivel central, y así fue como se desarrolló esta herramienta.

A nivel general, tenemos lo que la Comisión Europea nos está exigiendo: el sistema de autoevaluación y análisis de riesgos, que hay que tener vivo y constante. En España, diseñamos las auditorías y el análisis de riesgos a nivel local aunque se están elaborando muchos más productos en la Comisaría General y que están a su disposición en la web. Ahora se ha facilitado el acceso a través de un icono –operatividad fronteras– que muestra cuáles son los productos que se están elaborando.

A nivel de Frontex ¿Qué ha sucedido? Que la Agencia ha pasado a ser un órgano de coordinación o cooperación de los Estados miembros; ha hecho casi lo mismo que la Comisión, incluso la Comisión la utiliza mucho más. Con lo cual, estamos sometidos por un lado a la presión de la Comisión Europea y a la de Frontex, porque ha creado un sistema que se llama “Vulnerability Assessment” evaluación de la vulnerabilidad, y para lo mismo, la diferencia es que en lugar de hacerlo para ochenta puestos, lo hacen de toda Europa. Con esto se mantiene informada a la Comisión Europea y a los Estados miembros.

En España ¿Cómo es la situación actual? Está en proyecto, en el año 2018 empezarán a pedir los datos y, ahora mismo, ya sabemos las consecuencias que tiene el no cumplir con cualquier de estas actividades. Se han enviado datos a la Unidad de Análisis de Frontex, datos a veces parciales, incompletos, bien porque no los graba la plantilla, bien porque no tenemos un sistema de recolección de análisis y tratamiento de ellos; y con esos datos la Agencia hizo un análisis. Con este análisis dijeron que Almería tiene un riesgo, vieron que en base a los datos que les había proporcionado había un riesgo grave en el sector marítimo y que había que subsanarlo. Pidieron datos y no conforme con eso, para los meses de julio y agosto, ejercicios de simulación. Ejercicios de simulación que consisten por ejemplo: usted tiene treinta personas en la plantilla del puesto fronterizo de Almería, de repente le llega una avalancha con mil personas en pateras, mándeme el plan de contingencia ¿Qué va a hacer en este caso? ¿qué equipamiento tiene? ¿qué medios téc-

nicos tiene? Todo lo tiene controlado; es más, tenemos que mandarles más de cien datos, en este caso cuantitativos; número de vehículos en la frontera; número de kilómetros que recorren por día; número de personas destinadas en primera línea de control y en segunda línea... Es decir, el control que nos están haciendo es tan fuerte que no nos va a dar tiempo a adaptarnos a corto plazo a esas exigencias, con lo cual, vamos siempre detrás de la circunstancia.

CONCLUSIONES

La creación de los sistemas de Auditorías internas es fundamental, no solo en la policía, sino en cualquier organización, hay que desarrollar un Plan Nacional de Gestión Integrada de Fronteras que está empezando a desarrollarse en la Secretaría de Estado. El plan conlleva, más que una descripción de las amenazas, las acciones que se producen, cuales son los objetivos y en qué plazo se van a hacer; y en el que están involucradas todas las Agencias. Frontex, es un elemento fiscalizador al servicio de los Estados, pero también de la Comisión Europea.

274 La repercusión económica, tiene un coste importante, todos estos Reglamentos, las nuevas Agencias..., al final obligan al Estado a hacer una inversión y, sobre todo, a adaptar nuestras estructuras nacionales a esas nuevas demandas. A España y a Frontex se les demanda la *Vulnerability Assessment* y, por lo tanto, necesitamos gente para conseguir y enviar los datos, confeccionarlos, analizarlos... Hay que tener en cuenta que los datos son de toda España no es de una plantilla en concreto.

La financiación se puede ver afectada, esta financiación que hablábamos antes de las operaciones conjuntas que utilizamos en territorio nacional, se puede ver afectada; es decir, si al final tienes una serie de riesgos, vulnerabilidades... pueden decir que le están financiando los medios aéreos u otro tipo de medios, los recursos humanos..., y usted no está cumpliendo. Se puede ver afectada la financiación, la formación; y con este mecanismo evalúan el uso que se está haciendo de los fondos de seguridad interior. Es una forma de controlar y monitorizar si los fondos que recibiste para la aplicación en las fronteras, los estás utilizando correctamente o si ha habido una mala gestión. Es un tema complejo al que hay que irse adaptando poco a poco y desde la Comisaría General estamos haciendo un esfuerzo importante.

TURNO DE PREGUNTAS

Pregunta en sala: hemos hablado de que Frontex recibe un presupuesto que no tiene capacidad para gastarlo, que incluso en años anteriores lo ha devuelto. Es un presupuesto de la Comisión Europea, lo que quiere decir que es la aportación que hace cada uno de los Estados Miembros pero, mientras tanto, y aquí está la paradoja, cada Estado Miembro resulta que no tiene medios y está en políticas de austeridad porque es lo que nos ha tocado vivir. Es decir, no tengo medios para cubrir mi frontera nacional, doy un presupuesto a la Unión Europea para que a través de Frontex se haga esa protección de la frontera exterior de la Unión Europea, es decir, de mi frontera nacional que da al exterior, pero Frontex con ese dinero no termina de hacer la operación o lo devuelve a la Comisión.

Responde Gil Arias Fernández

Es una paradoja sin duda y consecuencia, en buena medida, de la falta de coordinación entre los Ministerios de Finanzas y los Ministerios del Interior. Los que aprueban el presupuesto de la Agencia en Bruselas son los Ministros de Justicia e Interior, las famosas reuniones JAI. En España y en la Unión Europea el que establece las normas de austeridad es el Ecofin, los Ministros de Economía y Finanzas. Como parece que a veces no se hablan entre sí a nivel nacional, donde un Ministro va con la tijera y el otro dice “no”; no si hay que incrementar el presupuesto de la Agencia para que haga operaciones y haga actividades.

275

Y, efectivamente, como consecuencia de ese crecimiento desmesurado y nada gradual la Agencia, a día de hoy, no es capaz de invertir todo ese dinero en operaciones y se produce la devolución de parte del presupuesto que va a la Comisión, lo que supone, además, una penalización para el año siguiente porque supone una mala gestión “si te damos el dinero y no consigues gastarlo”. Si es una empresa privada te darían un premio, es decir, he conseguido mis objetivos y he ahorrado 15 millones ¡premio!, aquí no, es un castigo, te damos millones y no eres capaz de consumirlos. Eso pasa también en las administraciones nacionales.

Efectivamente es una paradoja, pero es consecuencia de eso y también porque, como he dicho anteriormente, es una forma de desviar las responsabilidades políticas, es decir, yo no tengo ninguna duda de que

al Sr. Junker cada vez que hay un naufragio no le apuntasen con el dedo no tendría la Agencia el presupuesto que tiene. La contestación, nosotros hemos hecho todo lo que podemos, le hemos dado un reglamento con nuevas herramientas a la Agencia, le hemos dado personal que no son capaces ni de reclutar y les hemos dado millones que no son capaces de consumir. Es problema de Frontex, no es problema de las instituciones políticas, lo cierto es que quizás sea otra paradoja más, las crisis migratorias jamás han sido resueltas ni con dinero, ni con leyes, ni con más personal. Las crisis migratorias como no se atajan en la raíz, en el punto en el que surgen, mientras no haya una situación estable en Siria, en Eritrea, en Somalia y en otros países africanos que están en guerra, por más que echemos barcos al Mediterráneo, que rescatemos más inmigrantes; no vamos a parar el flujo de inmigrantes, esto es evidente y, en algunos casos, por mencionar el de Siria que es el más patente, no se contempla una solución a corto plazo. La comunidad internacional si ha decidido intervenir en algunos países para encontrar determinadas armas que luego resulta que no existían, pero aquí en Siria, por el momento, la situación es la que nos muestran los informativos.

276

Pregunta en sala: el fondo de fronteras que hubo cuando las perspectivas financieras de los años 2007 al 2013, tenían un fondo para fronteras exteriores, ahora el fondo de seguridad interior, el Ecofin y debido a las necesidades de seguridad, ha desembolsado un presupuesto importante ¿Ese presupuesto se destina a las Agencias o para operaciones de los Estados medios?

Responde Gil Arias Fernández

Para los Estados, las Agencias, de esos fondos, no tienen legitimación para presentar proyectos y solicitar medios, es verdad que hay determinadas direcciones generales de la Comisión que sí les dan fondos, lo que ahora se llama Dgmud, que antes era transportes y otras direcciones generales cuyo nombre ahora no recuerdo porque se han cambiado los nombres de las direcciones generales en muchos casos; sí que disponen de fondos y de presupuestos para ayudar a las Agencias.

Comentario en sala: es decir, son para operaciones, logística y formación.

Responde Gil Arias Fernández

Es para los Estados Miembros y hay una novedad importante que es de lo que los Estados se han quejado a la hora de discutir o negociar las operaciones con Frontex, lo que se busca es dinero sobre todo. Recuerdo discusiones

en las que en un alarde de transparencia y de sinceridad, han dicho, dame el dinero que ya me encargaré de hacer las operaciones, pero es que la Agencia no es un banco para darte dinero. Ahora, en el fondo de seguridad interior hay además un fondo para gastos operativos, es decir, los Estados deberían ser más operativos con sus fondos.



**CUARTO PANEL: DELINCUENCIA, CORRUPCIÓN Y
SU INFLUENCIA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL.
INVESTIGACIÓN POLICIAL**

EL CRIMEN ORGANIZADO COMO FACTOR DE INSEGURIDAD. SU INFLUENCIA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

FRANCISCO JAVIER TALEGÓN NORIEGA
Facultativo. Jefe de Sección Técnica de la Unidad Central
de Drogas y Crimen Organizado. Comisaría General
de Policía Judicial de la Policía Nacional

Esta presentación se afronta desde una perspectiva que, cuando nos la plantearon, veíamos que era un foro de temas financieros; y hablar de crimen organizado, aunque tiene una relación directa, desde el punto de vista estricto en cuanto a indicadores, no se ajusta al concepto de corrupción y todo lo que vincula; intentaré hacer una diferencia, por lo menos hacer dos compartimentos. Al margen de esto, lo que pretendo en esta presentación es exponer cuáles son las áreas principales de la Udyco central, cuáles son los contenidos de la Udyco como buque insignia del crimen organizado en la Comisaría General de Policía Judicial, y cuál es el porcentaje en delitos que más preocupan en cuanto a este contenido Udyco; por supuesto, vinculado a la parte económica y lo que ello significa.

281

Delincuencia organizada ¿qué significa o qué es?

Una actividad delictiva con evolución compleja, lo que hemos considerado como una delincuencia tradicional sin mayor problema; un delito simple lo transformamos, a nivel de una serie de circunstancias, como comité nacional; porque tiene una serie de condiciones que hacen que luego lo consideremos crimen organizado.

Favorece a este concepto de la delincuencia organizada el espacio sin fronteras y la libre circulación, y donde nos podemos desenvolver en nuestro contexto, las tecnologías, que es lo principal a día de hoy. Tenemos espacios delictivos en los que prácticamente la legislación llega de forma incorrecta y, lógicamente, el futuro nos irá marcando el camino pero, desde luego a nivel,

por ejemplo, de drogas sintéticas, a nivel de unas amenazas que son el futuro próximo de la delincuencia organizada, está todo por hacer.

El concepto recurrente de la globalización

Las características de este crimen organizado es que se adapta a las condiciones propias del entorno, considera la vulnerabilidad de las circunstancias donde va a operar y ve las posibilidades que tiene; hay una rápida asimilación en la utilización de las llamadas nuevas tecnologías, siempre van un paso por delante de nosotros y con una gran movilidad y expansión como consecuencia de la evolución en el campo de las telecomunicaciones y el transporte. En España, afortunadamente, consideramos que, los transportes y las comunicaciones, pueden ser de primer nivel.

El crimen organizado aborda siempre fenómenos delictivos que son graves, la búsqueda de beneficios es siempre el objetivo final del concepto crimen organizado, y aprovechan todos los factores sociales posibles que les son propicios modificando las expectativas en función de su beneficio.

282 Actualmente tenemos una grave amenaza que es la del terrorismo; hacer una vinculación entre terrorismo y crimen organizado, todavía es aventurado en el sentido de que hay lógicamente información, hay informes estratégicos que ya recorren esta circunstancia, pero todavía no podemos hablar de un vínculo sistemático de crimen organizado al terrorismo. La percepción subjetiva de la población, en cuanto al crimen organizado y la inseguridad ciudadana que genera, no se encuentra, según el CIS, entre los diez principales problemas en España.

Esto recuerda el tema de la droga. En cuanto a la droga, aparentemente si haces preguntas vinculadas a la droga, sacas la conclusión de que a nadie prácticamente le importa, según encuestas del CIS un tanto por ciento muy bajo de gente consultada tiene alguna preocupación en concreto por el tema de la droga. ¿Razones? Porque está trivializado el consumo, porque están aceptadas, porque están insertadas en el mercado de una forma completamente normal. Se habla cada vez más de aceptar la legalización o, por lo menos, la despenalización total de ciertas variedades, sobre todo, del cannabis y al comparar estos datos, con las encuestas de hace años, cuando había muertos y el concepto de droga era un concepto marginal; entonces comprobamos que el porcentaje de la población a los que les preocupaba este tema era un sesenta o setenta por ciento, hoy no pasa del cero con algo por ciento.

El crimen organizado es un tema que la gente ve como algo lejano, está acostumbrada, y cuando en televisión dicen que en un barco se han interve-

nido tres toneladas de cocaína, ni siquiera reparan en la noticia; somos nosotros los que estamos a la espera de si la noticia es nuestra, si es del cuerpo hermano, si es una policía de no sé donde, si vemos que los logotipos que aparecen..., estamos pendientes de todo eso, pero a los que no están vinculados a nuestro trabajo les importa poco.

Entonces, el concepto de crimen organizado escapa un poco de la percepción social que supone el riesgo. A la gente cuando le preguntan qué es lo que más les preocupa, hablan del paro, lógicamente, corrupción, política, los problemas económicos, la sanidad. Igual que cuando se preguntaba por el terrorismo y aparentemente todo el mundo estaba preocupado, pero los que realmente estaban preocupados, éramos los que nos situábamos en la diana de los terroristas. Ha pasado el tiempo y lógicamente la gente no se acuerda de todo eso.

En sentido estricto, cuando hablamos de crimen organizado tenemos que hablar de una serie de indicadores que hay que cumplir: colaboración dos o más personas, reparto de tareas específicas, permanencia en el tiempo, mecanismos de control o disciplina interna, sospecha de comisión de delitos graves, actividad Internacional, empleo de violencia o intimidación, empleo de estructuras comerciales o económicas, implicaciones en blanqueo de capitales, influencias políticas, medios de comunicación, etc. y búsqueda de beneficios o poder. De todos estos indicadores cuatro identifican el crimen organizado y son:

- Colaboración de dos o más personas.
- Permanencia en el tiempo.
- Sospecha de comisión de delitos graves.
- Búsqueda de beneficios o poder.

Estos cuatro son invariables, luego hay que añadir otros dos para hacer una consideración de grupo de crimen organizado.

¿Cómo calculamos el nivel de amenaza de un grupo, de un escenario? Se analizan una serie de factores externos de cara a la concepción de, cuál es la información que tenemos que aportar a los informes estratégicos tipo *soft law* o el que sea.

Analizamos factores externos coyunturales y otros internos o estructurales. Los externos son utilizados para favorecer la consecución de sus objetivos, cómo sería la legislación que es más o menos permisiva. Esto nos puede sonar muy de cerca, porque hay determinados delincuentes, de distintas nacionalidades, que vienen a España, aparte del clima y de todo lo que re-

presenta, porque es un sitio cómodo para blanquear su dinero o vivir muy cómodamente. Estamos acostumbrados a ver esas mansiones que tienen por algunas zonas en España y todo se debe a que consideran que nuestra legislación es más o menos permisiva, sin darle a esto un sentido negativo. También nuestro sistema penitenciario es un sistema razonable y cómodo para alguien que tenga que pasar una temporada en la cárcel. Igualmente, las vías de comunicación y el transporte que, en general, son buenos; las tecnologías, tenemos al alcance todas las tecnologías que pueda haber; la tolerancia social y el sistema financiero.

Igualmente hay una serie de factores internos que son también configuradores y estructurales de esta amenaza al mismo grupo, como sería el uso de la violencia, la utilización de expertos, el empleo de la corrupción sistemática, internalización de sus actuaciones, control interno, etc. La suma de todos estos factores, más el análisis de fuentes abiertas públicas y privadas, estadísticas, sociológicas..., es lo que puede dar una idea muy concreta de cuál es el nivel de amenaza que supone el crimen organizado en un país.

¿Qué clase de grupos existen de crimen organizado?

284

La clasificación, que el CICO ha establecido como más razonable para que diferenciemos entre los grupos muy sofisticados y los que son menos, distingue entre Grupos de Alta Intensidad, que son muy estructurados, y los Grupos Típicos que son menos estructurados pero sí incumplen con los indicadores por lo que hay que considerarlos y contabilizarlos. Los segundos se han afianzado lógicamente sobre los primeros porque, los primeros, al ser muy estructurados y complejos con mucha más red, es más “fácil” abordar su desmantelamiento y, lógicamente, estos grupos, cada año, afortunadamente van disminuyendo; por lo menos así lo consideran los informes estratégicos del CICO y del Sotca. Aquí nos tendríamos que poner una medalla dado que la eficacia demostrada por las Fuerzas de Seguridad del Estado es evidente, es una realidad.

Un grupo de crimen organizado de alta intensidad es una organización criminal transnacional de importante entidad, dotada de una vasta, compleja y asentada infraestructura. Esto, nos recuerda a esos grupos mafiosos que están muy involucrados en estructuras sociales, hasta en gobiernos y, afortunadamente, no nos suena que en nuestro país tengamos este modelo o podamos asemejarlo a alguno.

Estos grupos pueden llegar a conformar verdaderos entramados empresariales, capaces de generar, a través de sus actividades ilícitas, importantes beneficios económicos que pueden transformar, convertir y en su caso le-

gitimarles. Son organizaciones ilícitas con capacidad de infiltración en instituciones sociales, económicas y políticas, con posibilidades reales de desestabilizar las estructuras básicas de cualquier Estado de Derecho. La gravedad de lo que esto supone, es muy poca, pero es a lo que hay que atender. Les caracteriza principalmente la internacionalización, el uso de estructuras comerciales, el uso de nuevas tecnologías, una estructura y jerarquía interna, composición multinacional y recurren, a menudo, a la violencia.

En el año 2015 y hablo del 2015 porque lo que recoge el informe estratégico del 2016 y el 2017 todavía no ha visto la luz, se habla de la tendencia a la baja. Este año 2017 estoy seguro de que las cifras que nos presente el CICO serán inferiores.

En el año 2015 se trabajó con ocho grupos detectados, de alta intensidad; dos de ellos fueron desarticulados y seis con resultados parciales. Este sería el mapa de ciudades, de todas las actividades, en las que operaban, principalmente: Madrid, Alicante, Murcia, Barcelona, Cádiz y Málaga. Y los principales países: España, Marruecos, Italia, Colombia, Bulgaria y Gran Bretaña.

Las actividades delictivas más frecuentes de estos grupos son:

- Tráfico de cocaína (62%).
- Tráfico de hachís (62%).
- Tráfico drogas de síntesis (12%).
- Robo con fuerza en las cosas (12%).
- Blanqueo de capitales (12%).

285

España, como sabemos por las circunstancias geográficas, tiene un grave problema con el norte de África que está evolucionando a otro escenario completamente distinto; es decir, lo que ha sido toda la vida el tradicional problema del hachís, ahora mismo, está empezando a ser un grave problema, no solo en el consumo ilícito o los grupos organizados, sino en el asunto de la destrucción de los cultivos de invernadero o las plantaciones de marihuana.

Uno va al kiosco y encuentra diez revistas diferentes que enseñan a cultivar, con una calidad importante, variedades concretas de cáñamo, sus semillas han sido botánicamente seleccionadas y los porcentajes de riqueza de alcaloide, pueden multiplicar por cuatro las riquezas de la resina que procede del norte de África.

Conclusión, tenemos un problema y un problema que ya ha llegado, estamos intentando abordarlo y, sobre todo, intentando resolver las con-

secuencias, es decir, destruir todo eso. Es caro, es costoso, es un problema permanente porque no tenemos hornos suficientes, entonces esto es un gravísimo problema.

La cocaína es otro de los graves problemas. Tradicionalmente, España ha sido la primera puerta de contención y cuando se dice la puerta de entrada de la droga, no es correcto, porque la eficacia de la policía está más que demostrada para considerar que España es una puerta de contención del problema; lo que ocurre es que hace años la vinculación entre narcos gallegos y grupos organizados colombianos era evidente, todo el mundo sabía lo que eran los cárteres y cómo operaban. Ahora no existen esas estructuras, por lo menos no con ese modelo y también hay una pérdida de confianza con algunos narcos gallegos que ha significado la existencia de una diversificación en las rutas de entrada y de llegada pero, con todo y con eso, tenemos una implicación de los grupos del crimen con el tráfico de cocaína que alcanza el sesenta y dos por ciento, y las cifras de incautación de cocaína siguen siendo muy elevadas en relación con el resto de los países del entorno en Europa.

286 Pero, ya no es España el lugar por donde entra la cocaína y todo parece que llega por nuestras costas; no, ni mucho menos; está el norte de Europa, las costas africanas, y hay nuevas rutas que van hacia el mercado oriental que también hay que abastecerlo de alguna forma, independientemente de lo que pueda llegar por vía aérea o por vía terrestre a través de África hacia la zona de medio oriente.

Las drogas de síntesis son otra de las grandes amenazas del futuro que pertenecen a otro escenario.

Patrimonio y efectos incautados

Las Fuerzas de Seguridad del Estado han atribuido a los Grupos de Crimen Organizado de alta intensidad en el año 2015, aproximadamente ciento noventa y dos millones de euros, cantidad inferior a la del año anterior ya que, lógicamente, se ha reducido considerablemente el número de grupos detectados. El patrimonio se encuentra localizado en paraísos fiscales; además de en España, en Colombia, Estados Unidos, Marruecos, Puerto Rico y Uruguay.

Los efectos intervenidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad fueron valorados en diecisiete millones de euros, exceptuándose el valor de las incautaciones de sustancia estupefaciente.

En cuanto al valor de la sustancia estupefaciente, nosotros hacemos una valoración, pero realmente el estupefaciente no vale nada, aunque si vemos la lista de precios de la droga, es una locura; pero cuando se interviene un kilo de cocaína, es un kilo para destruir, no es un kilo para hacer nada, ni para comercializar, simplemente hay que coger ese kilo o los que sean para establecer la multa y la pena. Entre sus componentes se encuentran especialistas financieros, economistas, contables, abogados, etc., además de emplear medios sofisticados posibles para ocultar sus actividades.

Grupos criminales típicos

Los grupos criminales típicos, aquellos que decíamos que eran menos cualificados o menos complejos, en el año 2015 teníamos, según las cifras que nos aporta CICO.

- 244 grupos conocidos.
- 128 desarticulados (52%).
- 103 con resultados parciales (43%).

Las actividades principales son: tráfico de cocaína, tráfico de hachís, los robos con fuerza y estafas. Principalmente en grandes capitales como Madrid, Barcelona, Málaga, Valencia, Alicante y Cádiz.

287

Esto de aportar números habría que plantearse, porque es una cuestión que es utilizada no ya por los políticos de nuestro país, sino, sobre todo, por prensa de otros países, por políticos de otros países. Si España publica que tiene unos doscientos grupos de crimen organizado, alguien sacará una lectura que no se corresponde y el comentario será: tiene una eficacia policial, tiene una policía eficiente, tiene una policía preparada; y no, van a sacar justo lo contrario.

Hay países que teniendo presente esta cuestión no aportan números, sobre todo en fuentes abiertas no revelan datos, hablan de tendencias; y hablar de tendencias siempre es algo etéreo, con lo cual, es útil no dar pistas. Si se presenta el informe del año 2016 y se dan números en ese contexto, si esos números son interpretados de una forma inapropiada pueden ir en contra de nuestro trabajo; en contra del Estado, porque si vivimos del turismo es tan sencillo como que, todos los operadores turísticos, en determinado país de Europa, entiendan que si lanzamos basura sobre esta información significaría que mucha gente, a la hora de decidir su destino de vacaciones, decidirían ir a cualquier otro sitio que no fuera España. Hay que empezar a valorar si el dar o valorar cifras es algo razonable o no.

Problemática en España

Tenemos, por consiguiente:

- Tránsito de cocaína de América hacia Europa.
- Tránsito de hachís de Marruecos hacia Europa.
- Tránsito de vehículos robados en Europa hacia África.
- Lugar de estancia y actuación de delincuentes de toda Europa, especialmente Mafia Rusa y delincuencia de países del Este. Asentamientos tradicionales: centro de la Península, las costas mediterráneas y litorales gallego y cantábrico.
- Uso de “violencia interna” y entre grupos.

¿Cuáles son algunas de las dificultades con las que se encuentra España?

- **Las organizaciones**, lógicamente, son difíciles de penetrar y muy complicadas, son complejas, que dificultan las investigaciones.
- **Los organismo públicos y privados**, a veces, no se implican, no quieren, para ellos puede ser un perjuicio el involucrarse o colaborar con las Fuerzas de Seguridad en este sentido.
- **La coordinación**, tenemos un organismo que es el que coordina las investigaciones, los cruces, etc. A veces, los encontronazos existen lógicamente y la coordinación cuesta porque todos tenemos un celo profesional que nos hace intentar no compartir determinada información o intentar no compartir decisiones que consideramos no son las que creemos nosotros y hay que entender que la coordinación, a veces, es una dificultad.
- **Entramados empresariales complejos**, sociedades pantalla, paraísos fiscales, testaferros que facilitan lavado del dinero.
- **Legislación**. No es que sea permisiva pero a veces deja espacios en los que no podemos trabajar, no podemos navegar a gusto y se nos hace complicado. Todo lo vinculado con las nuevas tecnologías, con internet, solicitar comisión rogatoria a un país por un asunto vinculado a la red. Las nuevas sustancias psicoactivas, las NPS que no son drogas fiscalizadas, no están en los convenios internacionales donde sabemos cuál es el

grado de control de la administración o de prohibición, sino que son drogas que pueden causar daño grave a la salud, pero hay que demostrarlo. Son sustancias que farmacológicamente son igual de activas o más incluso que las sustancias fiscalizadas y listadas en la convención de estupefacientes y en la convención de psicotrópicos.

- **Avances en las Tecnologías de la Información y Comunicación**, es otra dificultad grave.
- **Falta de voluntad política** por parte de algunos Estados, este es un contexto en el que se opera a nivel internacional, si hay Estados en los que no hay posibilidad de que ni siquiera respondan a las demandas policiales, cuando haces una consulta, necesitas alguna diligencia, intervención, un seguimiento y no obtienes ni siquiera respuesta, con lo cual, es complicado cuando al trabajar con otros Estados nos encontramos con la puerta cerrada.

La delincuencia económica grave y la corrupción

La corrupción puede ser definida como la utilización del poder público con el fin de conseguir un beneficio para sí o para terceros. El Informe de *Transparency International* en su “Índice de Percepción de la Corrupción 2015” situó a España en el puesto treinta y seis de entre los ciento sesenta y siete países analizados, teniendo a Dinamarca y Finlandia en las dos primeras posiciones y Corea del Norte y Somalia en las dos últimas.

289

La metodología para valorar este tipo de circunstancias, -no entro en el capítulo de la corrupción sino en el del crimen organizado-, también y aunque queda muy claro que hay unos indicadores que son los que hay que seguir para hacer la valoración de cuándo es o no grupo organizado, la metodología que sigue cada país puede tener una serie de matices que hagan posible que los datos aportados al Softa (System for Observing Family Therapy Alliances), desde el punto de vista metodológico, no sean los más reales. Se puede pensar que no hay otra forma, efectivamente no hay otra forma pero, hay que tener claro que lo que diga el Softa no es algo con lo que haya que comulgar hasta el final, porque uno puede tener muchas dudas sobre muchos apartados, o muchas cosas que se publican en informes estratégicos; lo que ocurre es que proviene de donde proviene, le da el enfoque que le da y, cada país, aporta supuestamente los datos que considera el informe Softa, con lo cual, se puede decir: esto es lo que ha dicho cada país. Pero cada país tiene una metodología particular que hace que algunas de las informaciones que aportan estos informes estratégicos haya que ponerlos entre paréntesis.

Las actuaciones policiales realizadas contra estos tipos delictivos, incluyen, entre otras, las distintas clases de fraudes, el tráfico de influencias, la prevaricación administrativa, cohecho, malversación etc., las cuales no se encuadran en el fenómeno de la criminalidad organizada.

El blanqueo de capitales

El blanqueo de capitales, es una actividad transversal a todos estos delitos que son los que, en porcentaje mayor, son utilizados por todos los grupos organizados, especialmente por los de alta intensidad, para realizar el proceso de integración de los beneficios ilegales obtenidos en la economía legal, bien mediante personal especializado en dicho proceso, o bien utilizando terceras estructuras criminales para ello.

Un *modus operandi* es la utilización del dinero en efectivo ya sea mediante el envío a locutorios o traslado físico, eludiendo los controles fronterizos a los países donde los responsables de estas organizaciones se encuentran establecidos. Este método les permite economizar, en gran medida, los costes a estas organizaciones, pues solo genera para ellos el riesgo de la intervención del dinero cuando superan las cuantías establecidas legalmente.

290

Además, como tipologías emergentes relacionadas con el blanqueo de capitales se encuentran la utilización del sector energético y las energías renovables, la gestión de residuos, la “Big Data” y “la Nube de Internet”. Estos espacios virtuales de almacenamiento e intercambio de datos, pueden ser usados por la criminalidad organizada debido a su difícil control, donde se pueden intercambiar/negociar por ejemplo, activos financieros directamente entre las partes fácilmente liquidables, a través de mercados regulados o no regulados.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad investigaron en el año 2015, más de seis mil quinientas empresas, de las que ochocientos cuarenta eran empresas ficticias y realizaron diez mil quinientas cuarenta y cinco inspecciones en centros de trabajo. Además, detectaron un fraude a la Seguridad Social estimado en más de setenta y nueve millones de euros. Uno de los frentes de ataque a este fenómeno de la criminalidad organizada son las unidades especializadas.

En cuanto a la Comisaría General de Policía Judicial, está la Udyco que tiene dos brigadas, la Brigada Central de Estupefacientes y la Brigada de Crimen Organizado, que trabaja por especialidades. Tenemos un despliegue territorial y un despliegue a nivel nacional de la unidad por una parte y los organismos centrales. También, hay en las zonas de conflicto unas secciones

que están destacadas en Levante, en el Sur, en Galicia..., donde siempre se ha considerado que incide más este tipo de delincuencia. Estas secciones territoriales desplegadas fuera del central son lo que se llama Greco. Los investigadores altamente especializados trabajan por especialidades.

Hachich

En el año 2016, se han intervenido en España la barbaridad de 321.545 toneladas de hachís, esto no cabe en la cabeza cuando uno se sitúa en el norte de Europa; y no es porque tengamos la cercanía con el norte de África –catorce kilómetros es lo que nos separa del continente africano-. España tiene muy aprendida la lección de la lucha contra el tráfico de hachís y estos son los resultados.

Quiero hacer una reflexión sobre la información de estos cultivos que cada vez son más. La cultura sobre el asunto es amplia, habría que controlar a empresas suministradoras de los equipos técnicos que se emplean en estos cultivos, hay que hacer seguimientos a los clientes de una ciudad holandesa que puede estar actuando, que ya lo están haciendo en España como facilitadores de este tipo de cultivos, y aumentar el nivel de conocimiento policial a través de toda la información que hay en fuentes abiertas y todo esto; además, hay que tener en cuenta que se vende por internet, con lo cual tenemos otro grave problema.

291

Cocaína

En el año 2016, se intervinieron quince toneladas, cantidad importante porque si nos vamos al año 2007, hasta treinta y siete toneladas. Eran años en los que los barcos venían cargados con dos, tres, cuatro y cinco toneladas de cocaína y por esta razón se cogían estas cantidades. Estábamos casi a la cabeza en el mundo en cuanto a intervención de incautaciones, por encima casi de Estados Unidos, Venezuela y Colombia; eran años de “gloria” en el sentido de que cuando se intervenían estas cantidades había que hacer muchas consideraciones en positivo y en negativo.

En el año 2016, vemos que las cifras han bajado muchísimo, ya no existe esa metodología de traslado de grandes cantidades por barcos, sino que la mayor parte de las intervenciones se hacen a través de contenedores. En España, principalmente, en el puerto de Algeciras y Valencia. Es el principal método de mandar grandes cantidades al margen de otras opciones, desde mulas hasta todo lo que nos queramos imaginar.

NPs Drogas de diseño y euforizantes legales

La European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (Emcdda) define “euforizantes legales” a las sustancias psicoactivas no reguladas, o a los productos de los que se afirma que contienen dichas sustancias que están pensadas, específicamente, para copiar los efectos de las drogas controladas.

Se trata de componer químicamente estructuras que son o asemejan a sustancias que están fiscalizadas pero que no lo son, es decir, hay alguna modificación química, algún radical que se añade, alguna pequeña diferencia.

292 Cuando una sustancia se parece estructuralmente mucho a otra, normalmente la acción farmacológica permanece o suele permanecer. Significa que se abre un abanico infinito de posibilidades de manipulación química que es la situación en la que nos encontramos. Se están comercializando muchas sustancias de ese tipo por internet principalmente, que quedan identificadas correctamente como sustancias químicas para investigación: sales de baño, abono para plantas, ambientadores, artículos de coleccionista... Se encargan de poner debajo un letrero de “No aptas para el consumo humano” por si alguien les interviene.

Se venden por internet y ahí el sistema de alerta temprana tiene una cantidad listada, de cientos y cientos de sustancias, que todos los años nos están entrando en este limbo porque, de momento, no tiene ley; es decir, intentamos hacerle frente con el concepto de delito contra salud pública, pero que alguien demuestre, con informes kilométricos, que eso causa un grave daño a la salud en cuanto al consumo.

La química va siempre por delante de la ley y, en este caso, será siempre así porque es bastante complicado. Tenemos un sistema de control que es bastante dificultoso, las sustancias son las que están y las que no están, no existen desde el punto de vista punitivo; aunque siempre queda esa posible vía del daño contra la salud pública, pero eso es más complejo. Los castigos contra estas sustancias que se venden ahora en verano, en estos lugares que todos estamos pensando, son muy leves; el trabajo forense es mucho y no es que trabajemos sin sustancias estándar para hacer comparativas o identificaciones, o para cuantificaciones, eso ya es imposible. Pero hacer un perfil de una de estas sustancias con todas las técnicas instrumentales que eso lleva consigo, es costoso en tiempo, costoso en dinero y el castigo final para la persona que introduce esta sustancia en el mercado es bastante insignificante como para que podamos considerarlo rentable.

El origen del problema, el origen de estas sustancias, lo tenemos en China y en la India principalmente. Las sustancias se importan legalmente, bien como sustancias químicas a granel o bien como productos ya envasados. La declaración aduanera es a la vista, es decir, lo que dicen que traen es lo que realmente traen, pero luego se comercializa de otra forma, se vende por internet con estos formatos. Ahora mismo tenemos seiscientos o setecientos foros distintos entre fuentes abiertas, las páginas profundas –deep web–, etc. Páginas que no están al alcance de todos, por suerte, pero ahí están.

Medidas prácticas

Tenemos que trabajar en este sentido y, sobre todo:

- En reforzar la cooperación. Proyectos Prism, Cohesión e Ion.
- En la concienciación y especialización. Fiscales especializados en las drogas sintéticas y sus precursores.
- En la flexibilidad y en las soluciones creativas. Esto es muy complicado. Tenemos la posibilidad de participar en foros en los que están representadas todas las partes: fiscalía, el plan sobre drogas... De las soluciones creativas, de momento no hay opciones, porque al final del trayecto lo que no está en las listas no existe; entonces, no podemos decir: todos los ésteres relacionados con esta sustancia, no valen; tienes que decir qué son y cuáles; enumerarlos y hacer una lista.
- Cooperación con la industria y otras medidas voluntarias. Esto es la tradicional vinculación con la industria química del comercio de precursores, que son las sustancias que se emplean para la fabricación ilícita de drogas. Si la industria quiere cooperar, coopera, pero si no quiere, como es un acuerdo de buena voluntad, no tienen obligación.

293

Amenazas del crimen organizado

Estas son las amenazas que se avecinan:

- El cultivo y tráfico de marihuana.
- El cibercrimen que continuará aumentando, surgiendo nuevas amenazas asociadas al pago *on line* a través de telefonía y al desarrollo de nuevas tecnologías. Los grupos de crimen organizado cada vez se van posicionando con mayor intensidad en la cibercriminalidad, sobre todo, en lo relacionado con los fraudes a través de internet en sus diver-

sas modalidades (phishing, farming, malware, robo de identidad...). Las complejas investigaciones sobre esta realidad, que implican actuaciones policiales y judiciales en terceros países, con problemas de coordinación y colaboración institucional, hacen que no llegue a precisarse el alcance de la estructuración y organización real de estos grupos, quedando en muchos casos diluida la participación en la cibercriminalidad de auténticos grupos de delincuencia organizada.

En los últimos cuatro o cinco años, desde que se constituyó un grupo de investigación en la sección tercera de la unidad central de delitos por internet, vinculado a drogas, se han hecho un par de operaciones de cierta envergadura solamente debido a su gran complejidad y, a veces, a trabajar buscando casualidades. La última operación fue un poco de casualidad y la que mayor envergadura ha tenido, es decir, todos son problemas cuando se manda una comisión rogatoria a un país determinado sobre la identidad de un señor que está operando por internet, el asunto se complica bastante y pueden dar respuesta pasado bastante tiempo. Efectivamente, eso no es una forma de combatir el problema de ninguna manera.

294

- El incremento de los grupos dedicados a delitos contra la propiedad intelectual e industrial. Introducción de prendas textiles falsas y soportes de audio y video ilegales, joyería, marroquinería, medicamentos y calzado deportivo. Y otra cuestión muy importante: los productos sanitarios, la falsificación de medicamentos; asunto bastante complejo y que es un tema de la agencia del medicamento.

Recuerdo, trabajando en el laboratorio químico, haber tenido un caso de falsificación de medicamentos en el que era complicado distinguir, el comprimido, el blíster; todo era exactamente igual. En otras ocasiones lo que aparentemente era un determinado medicamento era un caramelo. Es un tema bastante complejo y complicado para la salud y que se encuentra vinculado a la actividad del crimen organizado.

- Grupos de crimen organizado itinerantes dedicados a los robos con fuerza. Este tipo de delincuencia crea infraestructuras logísticas y de apoyo en distintos países, incrementando la movilidad e intercambio de miembros entre los mismos.

En nuestro país esta delincuencia está preocupantemente instalada, se encuentra focalizada principalmente en nacionales de Rumanía, Georgia y Albania y, en menor medida, de antiguos países de Yugoslavia. Son expertos en desactivación de todo tipo de alarmas en empresas y en

nuevos métodos de entrada en domicilios como el bumping o ram-ping que continúa en aumento. En los últimos años se han producido importantes actuaciones contra estos grupos de crimen organizado, en especial contra los grupos liderados por georgianos, autores de cientos de robos en España.

- Respecto de las drogas de síntesis, hoy tenemos identificadas 101 nuevas sustancias de síntesis en el continente y con tendencia creciente.
- Utilización de las infraestructuras y logística generadas por los grupos de crimen organizado para apoyar actividades terroristas de corte yihadista. Sobre esta cuestión se trabaja en la actualidad porque el problema va siendo cada vez más grave y ya no es una cuestión puntual. En Europa la mentalización sobre esta cuestión es un hecho real y además tenemos conciencia de que el apoyo del crimen organizado a determinadas actividades terroristas está ya constatado.

De estos grupos, bastantes se encuentran liderados por súbditos de origen árabe. En España tenemos el problema del hachís, el problema de ciudadanos vinculados a este origen árabe y, además, la problemática con países como Siria, Libia, Iraq..., está suponiendo un incremento notable del número de armas de guerra en circulación.

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INDUSTRIAL E INTELECTUAL: FUNDAMENTO E INSTRUMENTOS DE TUTELA

RAFAEL PAYÁ AGUIRRE

**Fiscal Delegado Provincial de Delincuencia informática
en la Fiscalía de Cádiz**

Como punto de partida me gustaría señalar que la presente ponencia viene a reflejar una serie de apreciaciones y de opiniones personales basadas en mi propia experiencia, trata de compartir sensaciones y apreciaciones con el resto de profesionales, y está lejos de intentar reflejar un trabajo doctrinal o teórico acerca de esta compleja materia.

297

La idea es plantear la realidad de esta problemática más allá de números, estadísticas, estudios y observatorios, realizar un acercamiento a la realidad social, policial, procesal y legislativa de la materia. Puede constatarse que existen infinidad de órganos en esta materia, de organismos tanto nacionales como internacionales, observatorios, oficinas, grupos de trabajo, que luchan y tratan de influir en la infracción de derechos de propiedad intelectual e industrial. Y ello ya no solo a nivel de justicia sino de las marcas o de titulares de derechos, de organismos internacionales encargados de registro y de protección de derechos etc. Hay muchos grupos de trabajo, en esta materia, que hacen numerosos informes tanto a nivel nacional como internacional, pero es cierto que los números, a veces, borran o no dejan apreciar con verdadera nitidez la realidad de la problemática y esa realidad es que, en la mayoría de los casos, nos encontramos ante una delincuencia “socialmente admitida”, una delincuencia blanca que, por la población, no es apreciada como uno de los problemas principales de la sociedad, ni como uno de los elementos en los que es necesario invertir medios personales o realizar modificaciones legislativas.

Es indudable que se configura como una delincuencia blanca en ese sentido pero, del mismo modo es innegable que genera problemas en la economía nacional e internacional, en el empleo, en la recaudación fiscal y en la influencia de las empresas de marcas en la economía.

El problema de base que nos encontramos es que se tiende a valorar siempre la protección de los derechos de protección industrial e intelectual, sobre todo estos últimos, como un ataque contra la libre difusión de la cultura, contra la libertad de creación, contra la libre difusión de los pensamientos, de ideas..., y eso no viene de ahora, es una cuestión planteada desde hace muchos años y siempre desde un punto de vista romántico. Por ejemplo, a la hora de realizar una búsqueda indexada en internet a los efectos de apreciar las tendencias sobre la materia, los apoyos doctrinales o teleológicos, de analizar los diferentes pensamientos, frases, autores que han tratado esta materia; es muy fácil encontrar cientos de citas, de frases célebres, de reflexiones en contra de la protección penal y civil de la propiedad intelectual; sin embargo es muy difícil encontrar alguna cita célebre de algún autor medianamente romántico, o idealista relevante, que proteja o que refleje la necesidad de protección de esta propiedad industrial e intelectual.

298

Todo descubrimiento industrial es el producto del fermento general de las ideas. Cada descubrimiento es el resultado de trabajo interno que se consiguió con el apoyo de un gran número de colaboradores sucesivos o simultáneos en la sociedad, a lo largo de siglos. El descubrimiento industrial está lejos de ofrecer el mismo grado de individualidad comparado con la mayoría de otras producciones de la mente que requieren una relación con el autor. Por eso es difícil afirmar ser el originador. (Michel Chevalier: "Les Brevets d'Inventions" 1878).

Si la naturaleza ha hecho a una cosa menos susceptible que todas las demás a la propiedad exclusiva, es la acción del poder de pensamiento llamada idea, que una persona puede poseer exclusivamente mientras la mantenga para sí, pero en el momento en que se divulga, queda en posesión de todos y el receptor no puede perderla. Su carácter peculiar es también que nadie posee menos porque todos los demás posean su totalidad. El que recibe una idea de mí, recibe instrucción sin que yo pierda la mía, igual que quien enciende su fanal en una mina recibe luz sin oscurecerme (Thomas Jefferson 1813).

Como una aclaración previa debe reflejarse que el término anglosajón *intellectual property* incluye junto a nuestra propiedad intelectual, también la industrial; es más, se refiere básicamente a nuestra propiedad industrial, la protegida en el art. 270 del C.P., la propiedad intelectual de nuestro or-

denamiento, la protegida en el art. 274, queda referida aún dentro de ese concepto amplio de *intellectual property* como *copyright* o derechos de autor, pero en España diferenciamos la industrial y la intelectual.

Hablo a lo largo de esta ponencia, de una manera paralela o simultánea de ambos tipos de infracciones o de bienes jurídicos.

La referencia anterior a las búsquedas, refleja la problemática de base o de origen. Es muy difícil luchar contra un tipo de criminalidad que la mayor parte de la población considera normal, lógica, justificada, que duda acerca de si está penada; que se hace porque lo hace todo el mundo y se considera o aprecia que no se está poniendo ningún tipo de medio para evitarlo.

Esa es la conciencia social o la opinión que hay de este tipo de delincuencia, pero como vemos, se trata de autores bastante relevantes que reflejan este tipo de ideas y que calan realmente en la conciencia social, sobre todo en personas jóvenes que han nacido y se han desarrollado utilizando como nativos los medios informáticos.

Cuando se habla de esta protección en otro tipo de foros, extrajurídicos, es bastante difícil sostener una posición punitiva, una posición de defensa de este tipo de derechos en contra de lo que es ese pretendido romanticismo de los ataques a la propiedad intelectual e industrial, de la libre difusión de ideas y de pensamientos, de la libre creación y transmisión artística... Hay multitud de postulados en contra de la protección de la propiedad industrial e intelectual; postulados que, por supuesto, no analizan las consecuencias no solo económicas de este tipo de delincuencia, sino también de crimen organizado, de crimen asociado, de mafia, de esclavitud, de utilización de menores, de condiciones laborales muy desfavorables, etc. Todo eso no interesa examinarlo en este tipo de casos.

Sí es cierto que existe un movimiento muy fuerte para tratar de conseguir avances en esta materia. A nivel europeo, por ejemplo, se han creado observatorios y se ha creado una red europea de fiscales a los efectos de poder tener puntos de enlace para poder llevar a cabo investigaciones; supongo que a nivel policial también, porque los policías de otros países vienen a los encuentros que se hacen en la OAMI en Alicante que ahora se llama la Eui-po (Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea). Pero se hacen numerosos esfuerzos, tanto desde el punto de vista material como desde el punto de vista, sobre todo, de coordinación y cooperación judicial y policial, que en mi opinión es indispensable, para poder llevar a cabo investigaciones que normalmente tienen naturaleza tecnológica, de medios tecnológicos, informáticos, electrónicos, de redes sociales, de páginas abiertas, de la “red

Tor”, de la “darknet”, que avanza mucho en esta materia pero que también puede hacer operaciones muy exitosas como, por ejemplo, “el pirate bay” que se llevó a cabo en Europol, en otro tipo de organismos que, como decimos, la coordinación es básica en esta materia.

Amparar en la legislación los derechos de los creadores y los innovadores sobre sus creaciones e innovaciones, de manera equilibrada con respecto al interés público de acceder a las creaciones y las innovaciones.

Fomentar la creatividad y la innovación, contribuyendo así al desarrollo social y económico (Principios básicos de la Propiedad Industrial OMPI, 2016).

Si nos vamos a frases, no célebres, simplemente en tratados y en artículos que elabora la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, creo que queda mucho más claro que en todas esas frases románticas que se analizan, es necesario amparar los derechos de los creadores, sobre sus creaciones, de una manera equilibrada con respeto al interés público. Acceder a esas creaciones y a esas innovaciones y, sobre todo, a la protección de estos derechos, supone un fomento claro de la creatividad y de la innovación que contribuye al desarrollo social y económico.

300

La absoluta falta de protección de este tipo de derechos, origina un efecto contrario que es la no creación, la no obtención de medios. Esa visión es discutible desde muchos puntos de vista, pero en este sentido es clara y la de los organismos nacionales e internacionales que protegen la materia, también es muy clara. Partimos de una realidad innegable, las marcas, los modelos de utilidad, las patentes; elementos básicos en el desarrollo económico, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. No es algo que se afirme vagamente, que se afirme sin ningún tipo de referencia, son estudios de muy diferentes organismos, organismos muy serios, no solo observatorios de marca de una de las partes, sino organismos integrados por múltiples sectores, por múltiples elementos de distinto origen y que evidencian que la realidad es que la afectación económica es muy importante.

La Unión Europea ha señalado, dentro de su estrategia de desarrollo legislativo, punitivo, económico..., como básica, la protección de la propiedad industrial. Ha creado numerosos organismos, como por ejemplo, la Oficina Europea de Patentes o el Observatorio. Igualmente, ha elaborado numerosos artículos, el informe sobre falsificaciones “counterfeit goods”, que se refiere a las falsificaciones buenas, sin entrar a valorar la falsificación burda, que no induce a error al consumidor y que se dan en gran parte en España; sino la falsificación que induce a error al consumidor, que te encuentras con dos

productos prácticamente idénticos de medicamentos, de estimulantes, de cosas que no llaman tanto la atención, de champús, de muebles, etc.

Un fabricante de muebles que desarrolla y gasta recursos económicos innumerables en el desarrollo de una tipología, de un diseño, de un dibujo, industrial; parece a *priori* o socialmente una cosa poco importante, pero ahí está la estrategia de su empresa, su futuro, unas líneas de actuación y su progreso industrial de ahí en adelante por muchos años.

Es muy fácil imitarlo y vulnerar esos derechos si no se da y se instrumenta una adecuada protección induce a error al consumidor que no domina una materia que no es públicamente conocida, que no acaba apreciando la diferencia de calidad entre el original y el imitado. Y ahí es donde se produce el daño, con enormes beneficios económicos, sin respetar las garantías que establecen las normas y reglamentos sobre calidad, sobre controles o evitar daño a las personas, etc.

Este tipo de ilícitos está claramente vinculado con blanqueo de capitales, mafia, delitos violentos, esclavitud..., implican una fuente de financiación acreditada, de grupos terroristas, esto no es una afirmación que se haga de manera genérica o vaga, sino que está acreditando la realidad en supuestos concretos. La línea es clara en la protección de estos derechos desde el punto de vista institucional, pero no tanto desde el punto de vista de la realidad social.

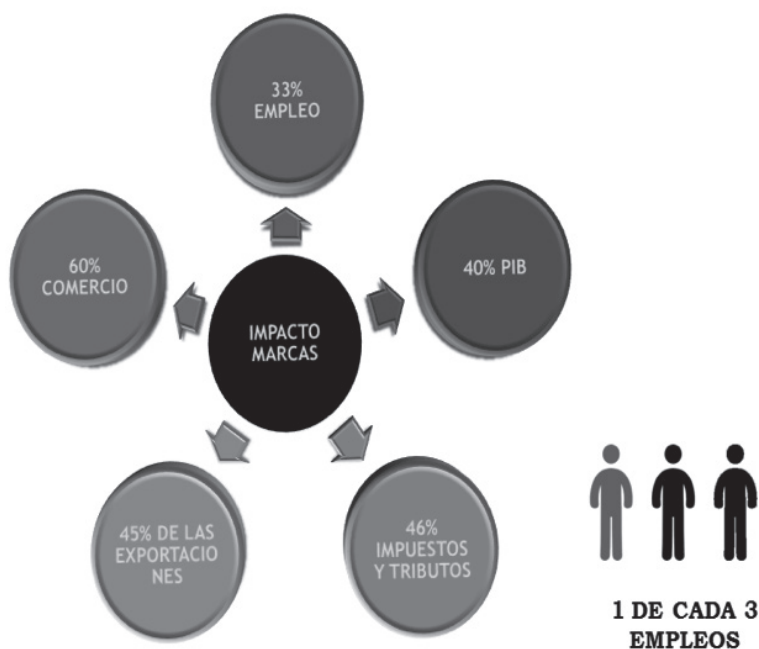
301

En España se están llevando a cabo operaciones muy importantes contra las vulneraciones de derechos de propiedad intelectual e industrial, y sin embargo ello no parece reflejarse o no parece influir de modo claro en la conciencia social o en la opinión pública acerca de esta materia.

He estado en reuniones de la Red Europea de Fiscales con agentes de la unidad especializada en este tipo de delitos y me he encontrado con operaciones exitosas de mucha menos importancia o entidad que las que se han llevado a cabo me consta por las unidades españolas, con una utilización o un despliegue de medios muy superior al que podemos tener en nuestro país, pero que sin embargo han alcanzado una relevancia muy importante y se han catalogado como grandes éxitos.

Si lo expresase de forma algo informal, podría apreciar que sabemos vendernos poco en este tipo de ámbitos; y es importante hacerlo porque el trabajo que se realiza, a nivel policial es muy importante y está perfectamente a la altura o incluso en cabeza de los países con los que compartimos políticas, y como afirmaba sin embargo ello no tiene un reflejo en la opinión pública, que sigue en la práctica compartiendo un sentimiento de *quasi* impunidad.

Quiero reflejar que el funcionamiento, el impacto de las marcas dentro de cualquier tipo de economía, es muy importante; supone el sesenta por ciento del comercio normal y el cuarenta por ciento del producto interior bruto: exportaciones, recaudación tributaria a través de impuestos directos o indirectos; empleo, un gran porcentaje del empleo nacional. Obviamente, el impacto de este tipo de delincuencia en la actividad económica de las empresas de marca no se reduce sólo a los beneficios o pérdidas así como a la imagen de estas, sino que también produce un efecto multiplicador en todos esos factores macroeconómicos, y, entonces, ya no estamos luchando simplemente frente a un ataque a unos intereses comerciales registrados y limitados, unos intereses de naturaleza privada, sino que estamos hablando de ataques directos frente a toda la estructura económica de un país, de la Unión Europea o incluso de la economía mundial.



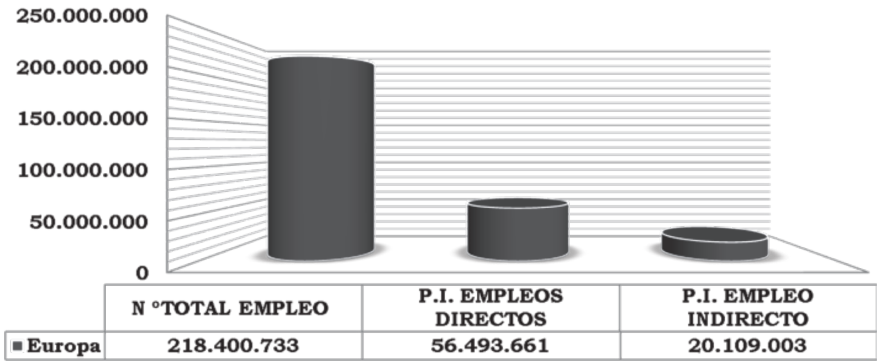
Como digo, no se trata de aburrir con numerosos datos estadísticos pero sí reflejar que estamos hablando de cifras muy importantes, quizás equiparables a otro tipo de delincuencia clásica, de corrupción o de otro tipo de delitos, que quizás tienen un mayor reconocimiento dentro de la opinión pública y de la opinión social, pero estamos hablando de cuestiones muy trascendentales, muy importantes dentro de la economía nacional.

¿Esto qué produce? Una lucha inadecuada frente a este tipo de ataques, originaría una inseguridad dentro de nuestro sistema nacional de comercio;



el hecho de que hubiese empresas que decidan no establecerse en un lugar donde no se proteja adecuadamente sus productos y que esos puedan ser falsificados con impunidad, simplemente eso ya estaría ocasionando a la economía nacional, no solo las pérdidas que de las empresas de forma directa, sino el lucro cesante, lo que las empresas así como el país, han dejado de ingresar y los empleos que se han dejado de ocupar. Y, todo ello como consecuencia de una no protección adecuada de este tipo de derechos. La acción civil y penal, la persecución policial y judicial que se está llevando a cabo de este tipo de infracciones está por lo tanto plenamente justificada y debe endurecerse y ampliarse.

303



Si se abre el mercado libre, si no se ataja, si los propios titulares de derechos no adoptan un papel más protagonista en este tipo de causas y no se lucha adecuadamente contra las mismas, se observará este efecto de inseguridad, este efecto rebote que afectará a las diferentes economías.

A nivel europeo y acerca de la influencia de este tipo de delincuencia, en datos brutos, nos encontramos ante una problemática de enorme importancia.

Hay muchos países que lo están afrontando con suficiente energía y con intención, entre ellos España, con modificaciones legislativas, con la atención específica de la fiscalía, aunque se trate a través del área de ciberdelincuencia y no de una fiscalía directamente especializada en la materia. La fiscalía de delincuencia informática está haciendo un trabajo en la Unidad Central impresionante, no solo en este sentido sino en todos los delitos relacionados con la tecnología.

Desde Madrid, se está realizando un trabajo de coordinación, de tratar de encabezar las acciones judiciales en la materia, de acudir a todos los eventos en los que se pueda lograr una mayor y mejor coordinación y cooperación internacional, de tener un papel protagonista, en esta materia tan importante, lo que está haciendo que España se ponga a la altura de acciones y organismos de otras naciones especializadas en exclusiva en esta materia.

La especialización en este sentido de la Fiscalía adquiere un papel fundamental en la eficacia de la acción, pero, no solo en lo que puede resultar más visual y más evidente, en los juicios, sino desde el principio del *iter* criminal, desde el momento en que el fiscal especializado comienza su actuación, coordinando y colaborando con la unidad policial especializada, ayudando en la celeridad y eficacia de las actuaciones, asumiendo la cooperación internacional ineludible, así el resultado siempre es mejor y, finalmente cuando un fiscal especializado acude a un juicio importante sobre una materia técnica, tecnológica, electrónica, se encuentra en la posibilidad de marcar la diferencia, lo que posteriormente se refleja con mayor probabilidad en una sentencia en la que al juez se le trasladan los argumentos técnicos adecuados, bien fundamentados, reforzados y explicados, que ha podido recoger tanto el fiscal, como los agentes actuantes en ese procedimiento. Creo que se puede marcar una diferencia a nivel procesal y que en eso tenemos que incidir desde nuestro propio y exclusivo ámbito de responsabilidad.

Desde el momento en que se aprecia que la mayor parte de las infracciones contra derechos de propiedad intelectual e industrial, al menos las cometidas a gran escala, se llevan a cabo por medios informáticos, potenciar y reforzar esta especialidad, tanto a nivel de fuerzas policiales como a nivel

de Fiscalía, y contribuir a que los espectaculares resultados que se han ido consiguiendo en este tiempo aumenten de forma exponencial, se convierte en mi opinión en una línea de actuación básica. Me muestro en este punto como un firme defensor de la línea de potenciar una cada vez mayor especialización de todos los ámbitos, sobre todo en el Ministerio Fiscal y en el poder judicial.

Analizando datos y estudios estadísticos existen múltiples cifras muy llamativas. Se habla de cifras brutas pero, quizás se reflejan mejor haciendo referencia a que las pérdidas originadas por esta delincuencia equivalen al PIB de tres países evolucionados y desarrollados como Irlanda, Austria y República Checa, 461.000 millones de euros, por tanto, la problemática es importante y a nivel europeo es esencial.

Si se analizan datos relativos a los porcentajes de daño e influencia en la economía que produce la falsificación, la piratería y la eficacia que se va teniendo en la lucha contra la misma, es decir, si se analiza la realidad de la materia y se la contrapone con la escasísima conciencia social que existe respecto a la entidad de esta problemática, se puede reforzar y constatar lo afirmado al comienzo de esta ponencia.

No puedo entender que entre las personas encuestadas en los diferentes estudios oficiales realizados por los observatorios, haya solo un veinte por ciento que recuerde una campaña publicitaria en contra de la piratería. Supongo que se trata de un ochenta por ciento que no ve la televisión. Yo, ahora mismo de forma personal, puedo recordar decenas de campañas acerca de esta materia, unas más impactantes o agresivas y otras menos, pero en el ámbito publicitario la acción ha sido evidente, ahora bien, teniendo en cuenta que solo el cuarenta por ciento reconoce recordar alguna campaña relativa a los accidentes de tráfico, porque supongo que no hay nadie que no recuerde una campaña de tráfico en televisión, el dato es ciertamente alarmante, y hace que se deba plantear si la acción es suficiente, pero sobre todo, si se está dirigiendo de forma o a través de los canales adecuados.

El crimen asociado es muy importante en la materia, no estamos viendo simplemente una manta en el suelo, un puesto de peluches de la patrulla canina falsa y no estamos viendo una nave llena de champús falsos; estamos viendo crimen organizado, estamos viendo estructuras en origen y en destino, estructuras que utilizan todos los elementos o la mayor parte de los elementos que se han analizado como pertenecientes a crimen organizado, con un reparto de funciones en origen y en destino, con vinculaciones claras con las mafias, mafias de Europa del este, mafias asiáticas, de la india, de países árabes. Evidentemente, es innegable, en cuanto se profundiza un poco

en una de estas organizaciones se da con estos elementos de manera directa; por lo tanto, no nos podemos quedar con la superficialidad de una manta, la superficialidad de una mochila llena de CDs de películas, sino que debemos acudir al fondo del asunto. Y los primeros que deben hacerlo son los titulares de los derechos de marca y de los derechos de propiedad intelectual que, al menos por mi experiencia, en la mayoría de los casos llevan a cabo, si bien una actividad inicial de denuncia o de puesta de manifiesto, no llevan a cabo una de las funciones que, todo perjudicado por delito tiene: traducir luego en el proceso, en el juicio y trasladar al juez el daño causado. Cuando tenemos un lesionado, se llama a juicio, va con informe forense y tiene: una herida, un brazo roto, una nariz rota, una fractura nasal, y traslada esos daños a través de su representación a efectos de obtener un resultado procesal.

306

Eso no se está dando en la actualidad salvo en grandes operaciones, no se está dando en todos los juicios que se llevan a cabo de propiedad industrial e intelectual. Por mi experiencia, el perjudicado, si hace por ejemplo una ronda por la feria de Jerez de la Frontera localizando productos falsificados, pero esa es la última noticia que tienes de él en todo el procedimiento. La última respuesta que obtuve en un procedimiento fue literalmente: “yo lo que diga el fiscal”. Se le pedía ofrecimiento de acciones, se le pedía que aportase una serie de informes como por ejemplo, dónde localizó los peluches a los efectos de que se pudiesen introducir en el procedimiento; las características de los mismos, si inducían o no a error; se le pedía si reclamaba o no, cuál era el perjuicio. La contestación fue: “no reclamo nada, lo que diga el fiscal”.

Es verdad que no era una causa de enorme entidad, estamos hablando de ciento cincuenta o doscientos productos falsos y bien falsificados, no falsificaciones que inducen a error al consumidor, *counterfeit good*, pero ese es el papel que tiene el titular de los derechos en los procedimientos por mi experiencia personal, supongo que habrá otras causas en las que se hayan podido implicar más.

Es cierto que esos intereses están representados y salvaguardados por la acusación pública, pero cuando en un procedimiento no cuentas con que el perjudicado traslade el daño causado, con que todo este tipo de números se traslade al caso concreto y se traslade para obtener una sentencia de condena importante, o no tan importante, tenemos un punto débil dentro de ese procedimiento judicial, más aun teniendo en cuenta las características sociales de este tipo de delincuencia. Esto es un elemento común en toda Europa. En los foros a los que he asistido siempre vienen invitados titulares de marcas muy relevantes, tanto de cosméticos, perfumes, joyería, cine y música, de todo; y sí tienen un planteamiento claro del problema y los daños que le ocasionan, pero no veo que asuman una responsabilidad procesal.

Una conocida compañía de “supermercados” tiene un representante legal a cada juicio por hurto.

Un representante legal, un abogado, acude a cada juicio de hurto que tiene esta entidad en toda España, o al menos en el área en la que yo trabajo. A veces, parece hasta ridículo que esté el abogado, estando en sala el Fiscal, defendiendo un hurto de muy escasa cuantía, pero ellos han localizado una problemática, han localizado una intención de persecución y se han implicado en la persecución de ese delito ¿De qué se encargan? De que si es reiterado, aspecto que no puede apreciar el Fiscal sin más en un juicio inmediato, pedir un alejamiento, de que la pena no sea insignificante según sus propios intereses procesales, de evitar retrasos en los procedimientos y tratar de impulsarlos.

Si eso lo puede hacer esta entidad con los hurtos muy leves ¿no lo pueden hacer estas grandes empresas con cada supuesto de falsificación de sus productos que se encuentren? Desde el momento en que tienen noticia de esas falsificaciones ¿no pueden realizar esa implicación directa, una personación, agilización del procedimiento? El fiscal, muchas veces, no puede estar en todos los procedimientos con un seguimiento diario, pueden acumular retrasos en los juzgados, practicar diligencias de las que las marcas conocen ya el resultado, tardar meses en conseguir obtener los certificados actualizados de registro, falta de coordinación en la tramitación de asuntos conexos.

307

En cuanto a los menores, es conocido y sabido la utilización de los menores en este tipo de empresas, de fábricas, que se dedican al *counterfeiting*. Es una razón más para interponer una lucha mucho más animosa, mucho más mediática, mucho más trasladada a la sociedad y con más recursos de lo que se está haciendo en la actualidad.



Son datos de explotación de menores, de economía sumergida, son datos que no se mueven; vemos cómo se van haciendo tratados, acuerdos, convenios, reuniones..., todo esto desde el punto de vista internacional. Las marcas están organizándose con grupos de presión, es una política que se me escapa de mi conocimiento pero en los encuentros a los que asisto observo ese tipo de movimiento.

Hay muchos instrumentos institucionales, nosotros pertenecemos a la Euipo, al Observatorio y a las Redes Fiscales:

- Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial (1883).
- Tratado de Cooperación en materia de Patentes (1970) - Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento.
- Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en Materia de Patentes (1977) - Arreglo de Estrasburgo relativo a la Clasificación.
- Internacional de Patentes (1971).
- Tratado sobre el Derecho de Patentes (2000).
- Arreglo de La Haya relativo al registro internacional de dibujos y modelos industriales (1925).
- Arreglo de Locarno que establece una Clasificación Internacional para los Dibujos y Modelos Industriales (1968).
- Arreglo de Madrid sobre la represión de las falsas indicaciones de procedencia de las mercancías (1891).
- Arreglo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas (1891).
- Protocolo concerniente al Arreglo de Madrid relativo al Registro Internacional de Marcas (1989).
- Arreglo de Niza relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas (1957).
- Acuerdo de Viena por el que se establece una Clasificación Internacional de los elementos figurativos de las marcas (1973).

- Tratado sobre el Derecho de Marcas (1994).
- Tratado de Singapur sobre el Derecho de Marcas (2006).
- Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional (1958).
- Tratado de Washington sobre la Propiedad Intelectual respecto de los Circuitos Integrados (1989).

Se trata de coordinar, de poner puntos de enlace en los diferentes puntos de la geografía europea o la geografía mundial, y de coordinar con Estados Unidos, donde suelen estar los prestadores de Servicios Electrónicos, que suponen en algunos casos en la actualidad un obstáculo en muchas investigaciones tecnológicas por la negativa a proporcionar datos de tráfico y de contenido. En esta materia, por ejemplo, que no está relacionada con la libertad de expresión como pueden estar otras, la colaboración es muy importante. Los expertos en la materia que han venido del FBI, siempre se han ofrecido y aparentemente no hay ningún tipo de obstáculos, ni de quinta enmienda, ni de libertad de expresión. Se echa de menos que no se esté coordinando con Sudamérica y Asia, supongo que existen dificultades institucionales que quedan fuera de mi alcance a la hora de apreciar por qué no en este tipo de reuniones si hay representantes de Estados Unidos, del FBI, del departamento de Estado, aunque no hay representantes de China, India u otro tipo de países donde este tipo de mafias actúan en gran medida.

309

Las redes fiscales tratan de conseguir el mismo efecto, vamos a uno o dos fiscales representantes de cada Estado, establecemos puntos de contacto, correo electrónico, estrategias comunes, y puesta en común de problemática para ver cómo se resuelve en unos países y en otros.

Desde nuestro punto de vista, es un poco frustrante porque las funciones que tenemos atribuidas los fiscales españoles de esta red son muy distintas de las funciones de fiscales del resto de Europa, porque hablan directamente de instrucciones abiertas y llevadas por ellos, cosa que nosotros, por ahora, no podemos llevar o las encontramos con grandes limitaciones, pero también se observa que el nivel de especialidad que adoptan este tipo de fiscalías es mucho más avanzado que el nuestro.

Suecia tiene unas redes fiscales, siete u ocho fiscales, que celebran todos los juicios sobre propiedad industrial o intelectual que se dan en el país. Viajan todo el día por el país y el cien por cien de los juicios, que sobre

esta materia se producen en Suecia son celebrados por ellos, por lo que la especialización que alcanzan los fiscales de este tipo de procedimientos, y el control de la realidad de la materia y de la acción criminal es enorme. En Rumanía, país muy conflictivo a estos efectos y a efectos de infracciones informáticas o cometidos con medios electrónicos tecnológicos, la Fiscalía de delitos informáticos ha alcanzado una importancia enorme, es un buque insignia que, con las limitaciones propias de la estructura del país, va consiguiendo resultados muy importantes, al menos eso es lo que se ha percibido en ese tipo de encuentros.

Existen múltiples instituciones y organismos, hay mucho interés porque se actúe en este sentido y eso lo recibo muy positivamente. En España es evidente que existe también intención a nivel legislativo y a nivel de la Fiscalía General del Estado de conseguir avanzar en esta materia en la mejor medida posible.

310 La Unidad Central de Delincuencia Informática está consiguiendo resultados espectaculares, no solo en esta materia de propiedad intelectual, sino en otras muchas derivadas de la utilización de medios tecnológicos informáticos de pornografía infantil, pederastia, de estafas cometidas a nivel nacional e internacional. Coordinamos los procedimientos en cuanto se repiten dos datos, revisamos nuestras provincias a efectos de unificar, en la medida de lo posible, expedientes de acumulación y convertir lo que son diferentes delitos leves en un delito más grave, en un delito masa y, sobre todo, tiene una posición predominante en todos los organismos internacionales, encuentros internacionales y nacionales que se dan sobre esta materia.

Los oficiales de la Guardia Civil y la Policía Nacional de enlace de estas unidades, realizan una labor de coordinación y asesoramiento muy importante y eso se nota cuando se derivan a los cincuenta fiscales de delincuencia informática que existen, uno por cada provincia. En la actualidad, hay uno en cada provincia con funciones específicas y dependen de los fiscales jefes respectivos el que pueda llevar todas las investigaciones, que pueda ir a todos los juicios, que pueda avisar para unificar criterios.

Desde el punto de vista legislativo, el artículo 270 relativo a la propiedad intelectual y los artículos siguientes relativos a la propiedad industrial, se han modificado de manera innumerable. Nos encontramos aquí con el mismo problema que existe en cualquier modificación legislativa de materia electrónica, telemática o técnica que, como decíamos antes, si la química en otros tipos de delito, va por delante de la ley, la informática va todavía mucho más por delante de la ley.

En el momento en que logramos atajar un problema desde un punto de vista legislativo, el problema ha mutado y se ha transformado en otra forma distinta ¿Cuál es el defecto que quizás se puede localizar? Que intentemos regular legislativamente supuestos muy concretos para que luego, cuando ese supuesto mute no lo podamos incardinar dentro del tipo. Con lo cual, si son más amplios, dan margen de libertad a los operadores jurídicos y a los policiales para poder subsumir las conductas dentro de cada uno de los tipos penales.

Es verdad que hay supuestos problemáticos que es inevitable regular de forma expresa, por ejemplo, el de las páginas de enlace. Se entra a regular de forma expresa porque sino nadie iba a saber si estaba o no legalizado. Ha habido toda una época en que ni siquiera los fiscales, de delitos informáticos, nos poníamos de acuerdo acerca de si las páginas de enlace constituían o no un ataque a la propiedad intelectual desde el punto de vista penal. Por eso, en la última reforma del año 2015, se introdujo ese apartado de manera expresa y luego se desarrolló por la circular 8/2015, que me consta la redactó la Unidad Central en concreto mi compañera Pilar Rodríguez. Es una circular muy avanzada, son unas setenta páginas analizando los ataques a la propiedad intelectual por internet.

¿Qué la regulación penal tiene algunos vacíos? Sí, siempre los va a haber en una materia como la informática, pero me quedo con la intención de modificación, de adaptación de la ley a la realidad. Creo que se podría hacer de una forma más amplia, pero es cierto que se localizan las modificaciones y se ve perfectamente adonde van dirigidas: a una mayor protección, a perseguir el beneficio económico de los que realizan los ataques.

En este tipo de reuniones internacionales una expresión muy recurrente es *follow the money* y *money laundering*, se trata de localizar dónde está el beneficio económico y si lo hay. Si no hay *follow the money*, no tenemos delito, pero se trata de atajar a aquellos que se están enriqueciendo, abusando de los derechos de otros, de los derechos de propiedad industrial e intelectual de otros. Cuando la utilización, el enlace no tiene ningún contenido económico, por ejemplo enlaces a *redes peer to peer*, en las que simplemente se da acceso a varios usuarios, en ese caso no tenemos delito conforme a la regulación actual. Se castiga a aquel que lo realiza con un beneficio económico, ya sea directo o indirecto.

El supuesto más problemático, en esta materia de propiedad intelectual, son las redes de enlace, las web de enlace. Como saben perfectamente, se trata de webs que no contienen las copias del libro, película o música, no las que las contienen directamente; aunque sí contienen una serie de enlaces

que permiten acceder o bien a redes *peer to peer*, aunque esto se da cada vez menos, o bien a servidores que sí contienen esas copias sin autorización de los titulares de los derechos.

¿Es delito o no es delito? Yo no tengo copias, no tengo ningún disco, ni libro, ni película, no tengo absolutamente nada, a mí no me digas dónde tengo la copia de la última película que se ha estrenado porque no la tengo.

¿Qué tengo? Tengo una web que enlaza y que me lleva a donde tú la puedes ver en *streaming* directamente o la puedes descargar para verla cuando quieras ¿Es delito la creación de esa página? Durante mucho tiempo se dudó porque el tipo recogía una enumeración de conductas, reproducción, exhibición, puesta a disposición y comunicación pública. Se discutió mucho acerca de si el concepto de comunicación pública podía aplicarse a esa web de enlace incluso antes de la reforma del código penal del año 2015, cuando se estaba debatiendo. Se dictó la sentencia del caso “Svensson” del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Curiosamente la sentencia es desestimatoria, la sentencia no le da la razón a los demandantes que eran unos periodistas que tenían sus artículos colgados en páginas y una página enlazaba el contenido de sus artículos en diferentes servidores. Sorprendentemente, la sentencia no les da la razón porque ellos habían expuesto su obra de manera pública y sin ningún tipo de limitación; pero sí traza un concepto, el del nuevo público, que es importante y que se refleja en la nueva legislación. Es decir, uno tiene derecho a exponer su obra al público, pero al público que él quiere y en la forma que él quiere.

Todo medio que exponga su obra a un público distinto a aquel al que el autor quería trasladarla, será constitutivo de ataque contra la propiedad intelectual; y eso es lo que se recoge en nuestra legislación; ya no se habla solo de esas conductas limitadas a reproducción, exhibición, plagio, etc. Sino que se recoge cualquier tipo de explotación económica. Esto tiene dos efectos, uno hacia atrás y otro hacia adelante. Se está diciendo que la reproducción exhibición, plagio..., solo se castigará, cuando sea una explotación económica. Ratifica el elemento del beneficio económico y, por otro lado, está creando un tipo abierto en el que cualquier supuesto que surja con posterioridad y en el momento en que el legislador no lo haya previsto, podrá incluirse aquí aunque se argumente: “el beneficio económico lo obtengo a través de publicidad, de videos o banners, que se introducen antes de la película y que tengo que ver a la fuerza; o a través de la venta de los datos de las personas que se registran en mi página, se la vendo a empresas que luego le hacen publicidad o cadena de mensajes”. Estamos desarrollando medios

de obtención de beneficios económicos distintos cada día y si resulta que el legislador diseña el tipo penal recogiendo en la descripción los medios actuales, en cuando los mismos se modifiquen surgirá nuevamente la duda.

La descripción amplia del tipo está permitiendo, de cara al futuro, incluir supuestos que ahora no están regulados. Por otro lado, se habla de un beneficio económico directo o indirecto. Durante una época se defendió que si no existía un pago directo por la descarga, no había beneficio económico. Se recogía un beneficio solo directo. Ahora, el beneficio indirecto permite castigar aquellos supuestos en los que, el que pone a disposición la obra, se enriquece no cobrando por ella. Solo el once por ciento de los usuarios de este tipo de contenidos ha pagado. Ahora bien, se ha registrado con su correo electrónico y un teléfono y esos datos cuestan dinero, tiene una barra de publicidad de casino o de apuestas de juego *on-line*, o de páginas de contactos sexuales, o cuando ves una película y al principio sale un anuncio, una referencia, publicidad o salen ventanas emergentes; eso también proporciona dinero. Todo eso vale un dinero, ese es el beneficio económico directo o indirecto al que se hace referencia. Posteriormente, se hace referencia a que no sea una actividad meramente neutral, normalmente está incidiendo en el elemento doloso, se exige un conocimiento efectivo por parte del titular de que se está realizando ese ataque a la propiedad industrial o intelectual. Se está reforzando el elemento doloso para, precisamente, evitar conductas meramente neutrales, la utilización o la distribución de la obra por vía red *peer to peer*. Lo que está claro es que el mero usuario que no tiene ningún tipo de beneficio económico no va a ser afectado como consecuencia de esta legislación o de esta regulación.

313

Resaltar la diferencia que hay entre la realidad institucional en esta materia, jurídica, procesal, policial, de marcas..., y el conocimiento o la opinión que se tiene dentro de la sociedad acerca de este tipo de infracciones. Hay numerosos informes de infracciones que son las menos señaladas, las menos apreciadas; todo el mundo dice “lo hago porque todo el mundo lo hace, lo hago porque no es ningún tipo de infracción”. Destacar que los movimientos sí se están produciendo a efectos de proteger, en la mayor medida de lo posible, este tipo de derechos.

LA CORRUPCIÓN EN TRANSACCIONES INTERNACIONALES Y SU AFECTACIÓN ECONÓMICA EN LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS

CONRADO ALBERTO SAIZ NICOLÁS
Fiscal de la Fiscalía Contra la Corrupción y
la Criminalidad Organizada

Mi exposición va a tratar sobre tres puntos:

315

- Antecedentes y compromisos internacionales que motivaron la modificación en nuestro ordenamiento jurídico penal del delito de corrupción y transacción comercial internacional.
- Competencia para la investigación y enjuiciamiento de este delito y aquellos delitos conexos que concurren en los procedimientos donde se instruyen hechos calificables como corrupción y transacción comercial internacional.
- Aspectos prácticos como consecuencia de las investigaciones que están ahora mismo en curso.

Delito de corrupción y transacción comercial internacional

No voy a entrar a hacer un análisis del tipo penal, es un delito que consiste en sobornar o corromper a un funcionario público extranjero por parte de una empresa española para la consecución de un contrato en el extranjero, o bien para su ejecución. Por lo tanto, esos son los elementos que constituyen en sí este delito.

En cuanto al primer punto de la exposición, antecedentes y compromisos internacionales que motivan la tipificación del delito en nuestro ordenamiento jurídico, es necesario, como principal motor de esta introducción, citar la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE). La OCDE, en determinado momento, aprueba un Tratado, el Tratado de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. Se aprueba en París el 17 de diciembre de 1997, y establece una serie de compromisos para obligar a aquellos países que suscriben este Tratado internacional. La OCDE es una organización internacional constituida por treinta y cuatro países, que su principal objetivo es discutir, desarrollar y perfeccionar las políticas económicas y sociales de los países que integran, o que están suscritos, o que forman parte de la OCDE y también con efecto expansivo al resto de países.

316

Es una organización internacional económicamente muy potente puesto que los países que forman parte de dicha organización internacional representan las dos terceras partes de la producción de bienes y servicios a nivel mundial. Por lo tanto, económicamente, a su vez tiene un efecto positivo y negativo en sus informes para aquellos países que forman parte y que no forman parte, por consiguiente, una calificación en un informe con carácter negativo tiene una repercusión a nivel internacional y a nivel nacional. Tiene su sede en París y es necesario tener en cuenta todo ese debate y esas consideraciones y acuerdos que surgen en el ámbito de dicha organización.

Opera como coordinador de políticas económicas y sociales, tanto en los países que forman parte como los que no forman parte y tiene dos objetivos prioritarios, en primer lugar en el ámbito de esa organización internacional, que se lleguen a acuerdos que sean formalmente norma para los países que suscriben estos acuerdos, como es el caso del convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros; y en segundo lugar, códigos de buenas prácticas que permitan el flujo de bienes, servicios y capitales entre los distintos países en el ámbito del comercio internacional.

A su vez, la OCDE se ha caracterizado por ser un organismo internacional que ha definido la corrupción. Encontrar una definición de corrupción en los textos internacionales, es complicada, compleja; se encuentran manifestaciones de lo que es la corrupción y la OCDE viene a fijar esa definición, definición que asume el Banco Mundial que es: todo abuso de poder público para un beneficio privado.

La OCDE, en el ámbito del comercio internacional, pone de manifiesto que entiende que la corrupción, en la transacción comercial internacional, conlleva un sinnúmero de consecuencias negativas. Y, esas consecuencias negativas

las pone de manifiesto, las concreta, en los siguientes aspectos: distorsión a los precios y las condiciones de mercado, elimina la libre competencia, reduce la confianza en las autoridades, afecta al desarrollo económico de los países y de las empresas, desincentiva la inversión, aumenta la incertidumbre para realizar transacciones económicas internacionales e incrementa los costes de operación de las empresas que participan en el comercio transfronterizo.

Todas estas funciones, o todos estos aspectos negativos, son sinceramente suscribibles una vez que es una mecánica que, principalmente, lo que hace es suprimir la libre competencia y crear tratamientos privilegiados para determinadas empresas pero, por otro lado, no podemos olvidar que conlleva enriquecimientos ilícitos para funcionarios públicos, el mal funcionamiento de la administración pública de un Estado y, por supuesto, una serie de delitos conexos.

Ante estas circunstancias, ante estas motivaciones por parte de la OCDE para combatir la corrupción en la transacción comercial internacional, surge este convenio. Este convenio se caracteriza por ser un instrumento de disuasión, de prevención y de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en el ámbito de las transacciones comerciales internacionales. El convenio no lo voy a analizar pero la peculiaridad que tiene es que tipifica el delito de corrupción de transacción comercial internacional, o mejor dicho, da un modelo de redacción de lo que tiene que ser ese delito en su artículo 1. Así, establece como conducta que cada país que suscriba ese convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros del año 1997, tendrá que tipificar una conducta que será como modelo el castigar que una persona, deliberadamente, ofrezca, prometa o conceda cualquier beneficio indebido, pecuniario o de otra clase, directamente o mediante intermediarios, a un agente público extranjero para sí o para un tercero, con el fin de que ese agente actúe o se abstenga de actuar en relación con el ejercicio de funciones oficiales, con el fin de conseguir, o de conservar un contrato u otro beneficio irregular en la realización de actividades económicas internacionales.

317

Si trasladamos esta conducta al cohecho de un funcionario público, el cohecho nacional, está poniendo de manifiesto el énfasis en lo que sería el cohecho activo. El término cohecho activo no es utilizado en el tratado del convenio internacional pero es lo que está poniendo el énfasis en cuanto a la conducta que debe ser sancionada.

Por supuesto, también establece en dicho convenio que la responsabilidad en el ámbito de esta conducta debe ser extensible también a las personas jurídicas, hay que tener en cuenta que el convenio es del año 1997, la introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en España es la

reforma del código penal en el año 2010, pero ya en ese convenio se ponen de manifiesto unos objetivos que tienen que tener las legislaciones penales en relación con este delito. También establece la necesidad de que, junto con una pena privativa de libertad haya una pena de multa, que tenga en cuenta también en esa pena de multa, el beneficio económico que ha obtenido la empresa y, por supuesto, también pone énfasis en lo que es la cooperación jurídica internacional para combatir y para investigar este delito; porque, con lo que ya se ha expuesto hasta este momento se pueden hacer a la idea de que la cooperación jurídica internacional es esencial en relación con la investigación de estas conductas y de estos delitos.

Este convenio se ratifica por España el 3 de enero de 2000 y la ratificación se publica en el Boletín Oficial del Estado de 22 de febrero de 2002. Por lo tanto, a partir de la publicación de la ratificación, como bien saben, ese convenio internacional de la OCDE se incorpora a nuestro ordenamiento interno.

318 Antes de que sea incorporado a nuestro ordenamiento interno con la publicación en el Boletín Oficial del Estado, la reforma que se aprueba en materia de código penal en el 2000, ya introduce por primera vez la conducta tipificada, el delito de corrupción en las transacciones comerciales internacionales; es la Ley Orgánica 3 del 2000 de 11 de enero, que modifica el código penal. Se tipifica por primera vez y se introducen, conforme a este mandato del convenio internacional, penas privativas de libertad y multa; y se establece como bien jurídico protegido el buen funcionamiento de la administración pública en el ámbito del comercio internacional.

Por tanto, podemos decir que en nuestro ordenamiento interno o en el ordenamiento jurídico penal, desde el año 2000 se sanciona y se castiga a aquella persona, al empresario, a la empresa, que soborna a una autoridad o funcionario público extranjero o de una organización internacional para la obtención de un contrato o bien para mantener o retener un contrato de suministro, de bienes servicios, en el extranjero. Así pues, tenemos que tener en cuenta que esto se produce en el año 2000 y a 2017 no se ha celebrado ningún juicio en relación con este delito, únicamente hay tres procedimientos ahora mismo en curso que están instruyéndose en la Audiencia Nacional, en concreto el juzgado de instrucción nº 5.

Ante esa circunstancia ya podemos poner de manifiesto una conclusión. La conclusión es que algo se ha hecho mal para que no haya más procedimientos en relación con este delito o bien que nuestras empresas, en el comercio internacional, son escrupulosas en unos estándares éticos y de observancia de unas buenas prácticas, una buena conducta a la hora de ce-

lebrar contratos en el extranjero. Por otro lado, desde el ámbito económico, las empresas españolas tienen un gran potencial en el ámbito internacional, con Hispanoamérica son competidoras directas de empresas principalmente americanas de los Estados Unidos de América. Estados Unidos es un país muy importante en el ámbito de la OCDE y, por lo tanto, las críticas que ha tenido que soportar España por parte de Estados Unidos achacándole que no sea ágil, que no sea activo en la investigación de este delito, han sido constantes. Pero, los datos son los datos.

Al fin y al cabo, la persecución del delito conlleva una problemática, es un delito que se produce en el extranjero y para que sea conocido por las autoridades, que estamos obligados a investigar ese delito, es necesario que nos traigan una denuncia o que conozcamos que ese hecho se ha producido. Cosa que nunca se ha producido, de hecho, los tres procedimientos que están ahora mismo instruyéndose no han sido por denuncia. Normalmente este es un delito cuyo conocimiento por las autoridades encargadas de la persecución de este delito va a ser por un competidor, por otra empresa que acude a un concurso a un país extranjero para la consecución de un contrato y aprecia que se ha producido una actuación de soborno a algún funcionario público en la licitación, o en la adjudicación directa; y, por lo tanto, acude a la autoridad nacional a poner de manifiesto, denunciar al competidor.

319

Esto nunca se ha producido en estos 17 años de vigencia de este delito. A partir de la reforma del código penal en el año 2000, se produce a continuación en el año 2003 otra reforma del código penal a través de la Ley Orgánica nº 15 del 2003 de 25 de noviembre, donde ya se introduce el delito de corrupción en las transacciones comerciales internacionales dentro del título de los delitos contra la administración pública en el artículo 445 del código penal, donde se perfecciona la redacción del precepto, donde se introduce junto con las penas la pena de prohibición de contratación con el sector público, aquella empresa que ha incurrido en este delito, pérdida de la posibilidad de obtener subvenciones y ayudas públicas, del derecho a gozar de beneficio en incentivos fiscales, seguridad social; la prohibición de intervenir en transacciones comerciales internacionales a partir de la condena hasta un periodo de doce años.

Actualmente, el delito a través de la última reforma del 2015 se encuentra regulado en el artículo 286 ter del código penal dentro del capítulo de los delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial al mercado y a los consumidores, concretamente en la sección 4ª que lleva por rúbrica delitos de corrupción en los negocios, el artículo 286 bis es el delito de corrupción entre particulares y el artículo 286 ter es el delito de corrupción en las transacciones comerciales internacionales.

Por supuesto, en el ámbito de la OCDE también existe un seguimiento de cómo cada país ha implementado su normativa desarrollando la normativa, tanto en cuanto al tipo básico del delito de corrupción y transacción comercial internacional, a cómo se está materializando la cooperación jurídica internacional. Es un grupo de trabajo que se llama *working group bribery*, se reúne trimestralmente en París, las reuniones son reservadas, de carácter no público, donde se examinan los casos que se están investigando por los que acudimos a esa reunión de parte de la fiscalía especial contra la corrupción y la criminalidad organizada. Obviamente, son asuntos donde comparecemos y donde se examinan y se plantean las cuestiones por los representantes en esa reunión y, las cuestiones normalmente relacionadas con la falta de cooperación por parte de las autoridades de otros países.

Dentro de estos compromisos internacionales es importante hacer referencia al convenio de Naciones Unidas contra la corrupción firmado en Nueva York el 31 de octubre de 2003 y ratificado por España, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 19 de julio de 2006, en el que no se concreta un único delito en materia de corrupción y también es importante el convenio penal sobre la corrupción en Estrasburgo el 27 de enero de 1999, ratificado por España en el año 2010.

320

Y, por supuesto, en materia de cooperación jurídico internacional son muy importantes los tratados y los acuerdos bilaterales de asistencia jurídica entre autoridades de los países firmantes de los convenios.

Competencia para la investigación y enjuiciamiento del delito, su influencia transnacional y los delitos que concurren en la investigación

En primer lugar la competencia para la investigación de estos delitos en el ámbito de la fiscalía general del Estado es asumida por la fiscalía especial contra la corrupción y criminalidad organizada en el artículo 19 del estatuto orgánico del Ministerio Fiscal y la instrucción y enjuiciamiento de este delito recae en la Audiencia Nacional ¿Por qué recae en la Audiencia Nacional? Porque es quien asume la instrucción y enjuiciamiento de aquellos delitos que se producen en el extranjero. Por lo tanto, de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la jurisdicción penal española es competente para instruir y enjuiciar aquellos delitos cometidos en el extranjero por nacionales y por extranjeros nacionalizados, siempre que los hechos sean punibles en el lugar donde se hayan cometido, o bien como consecuencia de Tratados Internacionales en los que no sea necesario este supuesto.

En segundo lugar que haya querrela por parte del Ministerio Fiscal y en tercer lugar, que el nacional, en este caso el nacional español, no haya sido absuelto, indultado o penado, y en el caso de que haya sido penado, que no haya cumplido condena. Pero, también el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial determina que la jurisdicción de los tribunales penales y de los tribunales españoles, es competente para conocer de los delitos cometidos por extranjeros en el extranjero y, entre esos delitos, está el delito de corrupción y transacción comercial internacional. Por lo tanto, la fiscalía contra la corrupción y la Audiencia Nacional son las competentes para la investigación y el enjuiciamiento de estos delitos, independientemente de que sean cometidos por nacionales o por extranjeros.

Aspectos prácticos

En este momento, se instruyen tres procedimientos en el Juzgado Central de Instrucción. En primer lugar, el primer procedimiento es el caso UTE-4Deces, una UTE de dos mercantiles, una empresa pública que es Deces con una empresa privada Comercial Cueto 92.

En segundo lugar, como consecuencia de un caso de corrupción en Angola, el caso Deces surge como conexión o como consecuencia de la investigación del primer caso, UTE4Deces y el tercer caso es el de Gómez de la Serna y Aristegui, un caso de corrupción con Argelia en relación con una obra de construcción de una estación desaladora y el tranvía de Guarla.

321

El último caso que ha surgido y que viene como conexión del primer asunto, conexión en cuanto al seguidor, es el caso consorcio Mercasa Incatema Consulting donde habría una empresa pública que sería Mercasa.

Ninguno de estos procedimientos ha empezado por una denuncia de una empresa, el primer asunto surge como consecuencia de una cooperación jurídica internacional que nos llega desde Luxemburgo donde han recibido 45 millones de la cuenta de la UTE española y como consecuencia un Banco Luxemburgués pone denuncia ante el fiscal luxemburgués, que inicia el procedimiento.

El segundo caso es el caso Deces en relación con corrupción en el suministro de material de defensa y de seguridad con Camerún, Arabia Saudí, Brasil y Egipto, surge como conexión del primero, luego se desgaja en una pieza separada y unas diligencias previas independientes.

El caso Gómez de la Serna y Aristegui, un trabajador de la sociedad de estas dos personas que le deben dinero, pone su denuncia en la fiscalía anti-corrupción y lo publicita en los medios de comunicación y, a partir de ahí, se inician unas diligencias de investigación contra la fiscalía anticorrupción.

El último caso es como consecuencia de noticias periodísticas, el de Mercasa Incatema Consulting por un caso de corrupción en Angola, en relación con la construcción de un mercado laborista.

Antes de acabar quiero poner de manifiesto que el delito de corrupción y transacción comercial internacional lleva siempre unos delitos conexos:

- **El delito de blanqueo.** Se critica que el delito de blanqueo está en todos los delitos pero en este caso juega el delito de blanqueo, puesto que el pago del soborno nunca se hace de forma directa, siempre se hace a través de acuerdos de consultoría, de acuerdos de asistencia comercial internacional y, por supuesto, también ocurre blanqueo; puesto que quien participa en el delito busca también un enriquecimiento del mismo.
- **El delito fiscal.** Tenemos que tener en cuenta que la mercantil que realiza el soborno, que realiza el pago, obviamente no puede declarar que ha pagado ese soborno y declara que el gasto es un gasto inveraz y lo declara como gasto, por lo tanto, el cuántum de lo que es el soborno, la empresa lo va a declarar como un gasto inveraz; por lo tanto, ese gasto conlleva una reducción de sus beneficios en el ámbito del impuesto de sociedades, sin perjuicio de que el beneficio que obtiene cada uno de esos administradores, o esas personas físicas que intervienen en el delito, van a cometer su propio delito en el ámbito del IRPF.

Por otro lado, la malversación de caudales públicos o cohecho cuando concurre o concursa una empresa pública, en los casos que he expuesto, concurren dos empresas públicas Deces y por otro lado Mercasa. También el caso de empresas privadas, el delito de apropiación indebida y, o, de administración desleal y, por supuesto, también la organización criminal. Este delito no lo puede cometer una persona, o dos, o tres; se requiere una gran participación, o por lo menos con una determinación, una individualización de funciones. Están los empresarios, o la empresa; está la consultora, está el blanqueador, están las sociedades que, junto con el blanqueador, van a participar en ser esos administradores formales para dar una apariencia de que la sociedad instrumental no tiene este carácter y, por lo tanto, aquí se puede poner de manifiesto esa organización criminal.

- En cuanto al último punto a tratar, aspectos prácticos como consecuencia de las investigaciones que están tramitándose en este momento, su dinámica comisiva y la cooperación jurídica internacional, es necesario indicar, que existe una ausencia de denuncias y es un hecho que tiene que llevar a una reflexión.

En segundo lugar, no se ha celebrado hasta la fecha ningún juicio sobre este delito. Tenemos una sentencia de febrero de este año 2017 que no cito puesto que es un caso de corrupción con el Ministerio de Educación Guineano, pero con muy poca prueba, que existió una conformidad donde la responsabilidad penal de la mercantil se suprimió y se establecieron penas muy pequeñas para dos personas relacionadas con la mercantil. Realmente de cara a estadística tenemos una sentencia condenatoria pero lo que es entidad jurídica y entidad procesal de ese procedimiento, pues no es relevante.

¿Qué caracteriza este delito en estos casos que estamos examinando? La figura del consultor, la empresa consultora, es una sociedad que celebra un contrato con la empresa que quiere conseguir el contrato, un contrato donde formalmente se establece una relación de cooperación comercial, de asistencia comercial internacional donde se compromete a prestar una asesoría técnica, jurídica, económica, comercial, financiera en el país donde se va a conseguir ese contrato.

323

Obviamente, es un contrato que únicamente se da un formalismo a una relación comercial puesto que va a haber un movimiento, va a haber pagos; por lo tanto, hay que dar una apariencia de legalidad a la intervención de ese consultor. Normalmente, el consultor no está en el país, en España, sino que suele estar fuera.

Lo interesante de estos procedimientos es que el consultor tenía también despacho o dependencias en territorio nacional, lo que permite la obtención de pruebas muy importantes en la investigación. Estos consultores, o estas sociedades consultoras cobran unos honorarios que fijan en estas relaciones comerciales, que es un porcentaje sobre el montante del precio del contrato. A veces, es por precio fob, un precio total, y lo característico es que es un porcentaje sobre el montante del precio del contrato. Y, obviamente, esa sociedad consultora es una sociedad instrumental, o una sociedad pantalla que, normalmente, oculta al conseguidor. Y, si no oculta al conseguidor, es quien tiene a su disposición al conseguidor que va a ser el que permita que se pueda firmar el contrato por parte de la empresa española. Esas dádivas o sobornos al funcionario público o a la autoridad extranjera son: dinero, regalos, vacaciones en España, tratamientos médicos al funcionario público o sus familiares en España.

Los fondos, el origen del pago del soborno se puede pensar que sea de la propia mercantil; en unos casos, ha salido del propio país que ha contratado a la empresa española con una cuestión, que en el contrato se pactan unos costes muy superiores a lo que es el objeto del contrato y ese excedente es el que se utiliza para pagar el soborno y para enriquecimiento de los propios administradores de la mercantil.

En otros casos, el origen de ese soborno son ayudas para el fomento del comercio exterior que se dan a países en desarrollo y, por lo tanto, esas ayudas cuando llegan al país que las va a utilizar para comprar mercancía en España; de esos fondos, es de donde se realiza el pago del soborno. Lo que quiero decir, es que no existe inversión propiamente, por parte de la empresa que realiza esta práctica de corrupción y transacción comercial internacional, en los casos que he citado y que se están investigando.

324

La cuenta bancaria a la que llegan los fondos de los que se paga el soborno, es una sociedad distinta a la cuenta corriente de la empresa consultora, el consultor; y, en algunos casos, es una cuenta ómnibus que está en el extranjero, en un tercer país, o en un cuarto país donde llegan fondos de distintas empresas. El pago de ese soborno circula por distintos países, cuentas corrientes de distintos países; y dentro de este *know how* en la investigación de estos delitos, nos encontramos la intervención de organizaciones dedicadas al blanqueo. Una organización dedicada al blanqueo es cuando dos o más personas lo que hacen es ofrecer empresas instrumentales o pantalla con cuentas corrientes en distintos países para que el dinero circule y esa circulación de fondos se documenta en contratos de agencias o de prestación de servicios para el comercio internacional.

La necesidad de la cooperación jurídica internacional es fundamental para descubrir las pruebas necesarias para conseguir en su día, en el juicio, la sentencia y también para saber cuál es el último beneficiario de los fondos que se están transitando para ver quiénes están participando, interviniendo en esta organización criminal. La dificultad de recabar la cooperación jurídica internacional es importante, sobre todo, cuando estamos hablando de que el país sobre el que se ha conseguido el contrato, no inicia ninguna investigación judicial; muchas veces ni atiende a las comisiones rogatorias internacionales que manda la fiscalía anticorrupción, mientras que son diligencias de investigación, ni luego al Juzgado Central de Instrucción; pero, sobre todo, en materia de blanqueo de capitales es importante poner de manifiesto que hay países que tienen la etiqueta de no ser ágiles, o que son laxos, en los fondos internacionales que llegan a las cuentas corrientes desde sus entidades bancarias, pero que en el ámbito de cooperación jurídica internacional son muy ágiles y muy activos, como es el caso de Luxemburgo y

de Suiza. En relación con estos procedimientos puedo decir que es así, pero también existen países que no tienen esta etiqueta de ser laxos en lo que es amparar los fondos y no preguntar el origen de los fondos que llegan a esas cuentas corrientes y, a la hora de pedirles información, en relación con el blanqueo de capitales, son muy reacios a dar esta información. Un país que quiero poner de manifiesto es Reino Unido. Reino Unido hace que estas organizaciones internacionales blanqueadoras consideren que, las cuentas corrientes de entidades bancarias de este país, en ese tránsito, en algún momento, pase por Reino Unido la circulación de fondos.

En el ámbito de la cooperación jurídica internacional dentro de la Unión Europea, Eurojust hace una función espectacular, porque asiste a la fiscalía anticorrupción de forma muy activa, muy ágil, y es muy útil. Fuera de Eurojust hay que acudir a los convenios y tratados internacionales que normalmente no son ágiles en la cooperación jurídica internacional.

Por último, existen países que nunca van a prestar esa cooperación jurídica internacional como es Singapur, como las Islas Caribeñas... Por lo tanto, esto es como una radiografía de cómo está en la actualidad el delito de corrupción y transacción comercial internacional y en los procedimientos que se está investigando.

LA REDUCCIÓN DEL FRAUDE FISCAL: UN OBJETIVO POSIBLE

JOSÉ ANTONIO REGO CORTÉS
Jefe de la sección de Fraude Fiscal de la Brigada
de Blanqueo y Anticorrupción.
UDEF-Comisaría General de Policía Judicial de
la Policía Nacional

Estructura de la Comisaría General de Policía Judicial y la ubicación en la misma de la Sección de Fraude Fiscal

327

Habrà quien piense ¿por qué la policía investiga los delitos contra la Hacienda Pública? porque se puede pensar que es una materia más bien propia de la Agencia Tributaria y no es así. Los delitos contra la Hacienda Pública son delitos públicos que figuran en el código penal y entre las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están, precisamente, las de investigación de los delitos para descubrir y detener a presuntos culpables; intervenir todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito y ponerlos a disposición del juez o del fiscal; y emitir los informes periciales y técnicos procedentes. Todo eso está perfectamente regulado en la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Tenemos que partir de la premisa de que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son las siguientes: La Policía Nacional y la Guardia Civil, como cuerpos policiales dependientes del gobierno de la nación y con atribuciones en todo el territorio nacional. También, forman parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las policías dependientes de las comunidades autónomas y las policías dependientes de las corporaciones locales. Pero, nosotros tenemos una función específica muy clara: en el ámbito de la Policía Nacional dicha misión, es decir, la de la investigación de delitos, corresponde a la Comisaría

General de Policía Judicial como organismo central y a las distintas unidades que en funciones de policía judicial integran la organización periférica del cuerpo de la Policía Nacional, bajo la dirección y supervisión de la Comisaría General de Policía Judicial.

Tenemos que alardear, como lo hacen otras corporaciones, de que nuestra presencia es total y absoluta en todas las capitales de provincia, que el Cuerpo de la Policía Nacional dispone de Jefaturas Superiores de Policía en cada una de las comunidades autónomas; que tenemos comisarías provinciales en cada una de las capitales de provincia, que tenemos comisarías de distrito, locales, zonales y otra serie de dependencias policiales que hacen que nuestra presencia esté en todo el territorio nacional, fundamentalmente, en las grandes ciudades y en núcleos urbanos con una población superior a los veinte mil habitantes. Por lo tanto, los delitos de naturaleza económica se van a producir, fundamentalmente, en esos sitios donde nosotros tenemos competencia. Y, lógicamente, dentro de esos delitos de naturaleza económica, también están los delitos fiscales.

De la Comisaría General de Policía Judicial, dependen seis unidades centrales:

328

- La UFAM Unidad central de atención a la familia y la mujer.
- La UIT Unidad de investigación tecnológica.
- La UDEF Unidad central de delincuencia económica y fiscal, no unidad de delincuencia económica y financiera como a veces se menciona en los medios de comunicación al hilo de las investigaciones que realiza esta unidad.
- La UCIC Unidad Central de Inteligencia Criminal.
- La UDEV Unidad Central de Delincuencia Especializada y Violenta.
- La Udyco Unidad Central de Droga y Crimen Organizado.

Cada una de estas unidades centrales está dividida en varias brigadas, cada brigada está integrada por distintas secciones operativas y cada sección operativa por grupos operativos de investigación.

La Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal, asume la investigación y persecución de actividades delictivas de ámbito nacional e internacional en materia de delincuencia económica y fiscal, así como la coordinación operativa y el apoyo técnico al resto de unidades territoriales.

La UDEF tuvo su origen en la Orden del Ministerio del Interior de 1 de julio de 2005, que desarrollaba en aquella época la estructura orgánica y las funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de la Policía. De esta unidad, con doce años de andadura, actualmente dependen cinco brigadas centrales:

- Brigada Central de Delincuencia Económica y Fiscal. Me voy a referir en concreto a una de las secciones operativas de esta brigada, que es la Sección de Fraudes a la Seguridad Social. Es una sección que, orgánicamente, depende del Ministerio del Interior, pero que funcionalmente desarrolla su trabajo a través de la información que recibe del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- Brigada Central de Investigación de Blanqueo de Capitales y Anticorrupción, a la que pertenezco, con dos secciones de blanqueo y anticorrupción, una tercera sección que es la de fraude fiscal, en la que estoy integrado; una sección de investigaciones patrimoniales y un grupo de localización de activos y de relaciones internacionales que comúnmente la denominamos OLA, Oficina de localización de activos.
- Brigada Central de Inteligencia Financiera. Los funcionarios de esta brigada dan su apoyo al resto de las unidades que se dedican a la investigación del blanqueo de capitales e infracciones tributarias o investigaciones relacionadas con la financiación del terrorismo, cometidos por personas o grupos de crimen organizado que se sirven del sistema financiero o de determinados organismos o de personas a las que la ley obliga, por la Ley de prevención del blanqueo de capitales y de financiación del terrorismo, a comunicar aquellas operaciones que puedan ser susceptibles de cometer este tipo de delitos.
- Brigada de Investigación del Banco de España, que investiga los delitos de falsificación de moneda nacional y extranjera.
- Unidad adscrita a la fiscalía especial contra la corrupción y la criminalidad organizada, es una sección compuesta por funcionarios de la escala ejecutiva, fundamentalmente, que presta todo el apoyo y toda la cooperación que le es requerida por los fiscales anticorrupción.

La sección del Fraude Fiscal investiga los delitos contra la Hacienda Pública. Fundamentalmente, los grandes fraudes y los delitos fiscales cometidos por organizaciones criminales.

Los delitos fiscales cometidos por organizaciones criminales que tienen una especial importancia y relevancia, son fundamentalmente aquellos delitos relacionados con el fraude al IVA en operaciones comerciales intracomunitarias. La existencia de una unidad policial especializada en la lucha contra el fraude fiscal encuentra su fundamento, por tanto, en la investigación del fraude organizado, llevado a cabo por estructuras criminales o grupos de delincuencia organizada que exigen, por nuestra parte, la utilización de métodos y técnicas de investigación criminal. En los programas de formación y perfeccionamiento que se llevan a cabo en la Dirección General de la Policía, se imparten anualmente cursos de delincuencia económica y de blanqueo de capitales entre los que se aborda la temática del fraude fiscal y los distintos tipos de fraude intracomunitario por ser, precisamente, una prioridad la evitación de este tipo de delitos, no solo a nivel nacional sino también a nivel de la Unión Europea.

330

En el marco de Europol, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es decir, Policía Nacional, Guardia Civil, así como funcionarios de la agencia estatal de la administración tributaria, participamos en los distintos foros relacionados con la materia del fraude al IVA en operaciones intracomunitarias, dando aporte de las investigaciones que realizamos a los ficheros de análisis que se llevan a cabo en Europol donde se procede a la captación de esa información, al análisis de la información y al reparto de esa información con otras policías europeas que, en un momento determinado, se puedan ver afectadas por ese tipo de delitos.

Desde el punto de vista de la investigación debemos distinguir entre el fraude fiscal cometido por contribuyentes, personas físicas o jurídicas que, en un momento determinado de dificultad o por cualquier otra razón, puedan cometer un delito fiscal. Esos no son objeto de investigación policial, no son objeto de nuestra atención, ya que es la agencia estatal de la administración tributaria la competente para hacer frente a este tipo de situaciones. Sin embargo, sí que debemos centrar nuestra atención en los entramados societarios instrumentales dirigidos por grupos de delincuencia organizada, formalmente constituidos y dirigidos por testaferros que no tienen otra finalidad que la de dar la apariencia ante la Agencia Tributaria de que realizan una actividad comercial, cuando en realidad, detrás de ese aspecto de formalidad legal no existe ninguna actividad y únicamente se persigue el fraude.

Estos grupos, a lo largo de la historia, se han venido aprovechando de las deficiencias que han existido en las normas que regulan los diferentes impuestos; así como de la escasa regulación penal de dichas conductas, solventadas estas últimas con las acertadas medidas llevadas a cabo en la última

reforma del código penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y delitos de la Seguridad Social, recogidos en la Ley Orgánica 7/2012 de 27 de diciembre. Dicha reforma de la legislación, aplicable a los delitos contra la Hacienda Pública y la Seguridad Social del título 14 del código penal con una más que extensa redacción del artículo 305 y la creación de un tipo cualificado del artículo 305 bis, tiene por objeto posibilitar la persecución de los grandes defraudadores y de las tramas organizadas de fraude fiscal, llevadas a cabo por organizaciones criminales, que no tienen otra finalidad más que defraudar a la Hacienda Pública mediante la elusión del pago de los tributos o la obtención de importantes cantidades de dinero, también del erario público.

Desde el punto de vista policial, siempre consideré que para el delincuente el delito fiscal es un delito limpio y altamente rentable. ¿Por qué hablo de un delito limpio? Delito limpio como delito socialmente poco reprochable, por la falta de concienciación social que hay respecto del fraude fiscal, ya que hay quien considera que defraudar al erario solamente perjudica a la administración, no siendo conscientes de que en ello nos va el aumento y la mejora de las prestaciones sociales y de los servicios sociales; con un descenso de las cargas tributarias, seguramente pagaríamos menos impuestos y, en definitiva, la consecución de una sociedad más justa y equilibrada a través de la recaudación ordenada de los impuestos y la distribución ordenada también de ellos. Un delito altamente rentable para el delincuente, mucho beneficio económico y poca pena aplicable.

331

El delito fiscal llevado a cabo por grupos de delincuencia organizada les va a reportar ingentes cantidades de dinero, probablemente obtengan un beneficio mayor que cualquier otra modalidad delictiva. Las penas en que se puede incurrir no son excesivamente grandes, un máximo de seis años si estamos ante el tipo cualificado, sino estaríamos ante una pena máxima de cinco años y no hace mucho tiempo atrás, la pena máxima aplicable era de cuatro. El delito fiscal ya no se comete como antiguamente por la acción de una persona física que, simulando la identidad de otra persona podía obtener devoluciones indebidas en el IRPF, sino que ahora los grandes fraudes fiscales se cometen a través de entramados societarios, al frente de los cuales se sitúa a testaferros, personas que desconocen la actividad defraudatoria que se va a realizar con esas sociedades a las que representan y en las que va a recaer, posteriormente, toda responsabilidad de la acción llevada a cabo mediante esa sociedad. Por nuestra parte, nosotros no debemos limitarnos a investigar al testaferro, eso sería lo cómodo y lo fácil. Nuestra función es la de averiguar quién está detrás de él, quién es el autor intelectual de esa defraudación y quién es, a la postre, el auténtico beneficiario del fraude.

En la lucha contra el fraude fiscal a gran escala cometido por grupos organizados cabe destacar los siguientes aspectos:

Organizativo: la complejidad de la investigación de ese tipo de delitos requiere de la existencia de una estructura organizativa, organizada, dotada de medios humanos y materiales suficientes, con formación y especialización en la materia, con una metodología de trabajo en la investigación, con un acceso rápido y fluido a las bases de datos de la Agencia Tributaria; con una adecuada coordinación nacional y cooperación internacional y la creación de grupos multidisciplinarios. Todo lo que acabo de decir sería lo deseable, ahora, cada uno de ustedes que pertenecen al grupo de la Policía Nacional, podrían hacer balance de cada una de esas opciones.

La estructura organizativa especializada en la lucha contra el delito fiscal, pienso que sería acertado la creación de una policía fiscal que no existe y que estaría compuesta por equipos multidisciplinarios de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado, de miembros de vigilancia aduanera y de otros componentes de la Agencia Tributaria dedicados a la investigación de los fraudes.

332 Estrechar la colaboración y participación en los foros internacionales en Europol, en Eurojust, en Eurofisc para la lucha contra esta modalidad delictiva que tanto perjudica a los intereses económicos de los países que integramos la Unión Europea.

Jurídico: transmitiendo a jueces y fiscales de forma clara y con el mayor número de indicios posibles, que nos encontramos ante una modalidad delictiva especialmente grave y que nuestra investigación no va dirigida contra empresarios, contribuyentes o comerciantes. Desde el año 2007, hace más de diez años, existe la instrucción número 3/2007 del Fiscal General del Estado, dirigida a todos los fiscales jefes en la que se dan instrucciones concretas de cómo combatir y en qué consiste el fraude al IVA en operaciones intracomunitarias.

Social: mediante una concienciación social respecto del fraude, con campañas publicitarias que lleguen al ciudadano haciéndole ver de la importancia de sus contribuciones vía impuestos y el deber que tenemos todos al sostenimiento de las cargas públicas basados en los principios de igualdad y de proporcionalidad que establece el artículo 31 de la Constitución Española.

Desde el punto de vista policial el éxito de las investigaciones de los delitos contra la Hacienda Pública parte por un conocimiento de la información fiscal y tributaria de los sujetos investigados, con la que dar inicio a

unas diligencias de investigación en fiscalía o a un procedimiento judicial en un juzgado. Pero dicha información se encuentra blindada por la Agencia Tributaria que, desde el punto de vista de la investigación policial, solamente va a aportar esa información a requerimiento de los jueces y de los fiscales.

Los funcionarios policiales no somos, en esta materia, peritos fiscales ni pretendemos serlo. Nuestras cuantificaciones del fraude son muchas veces valoraciones policiales estimadas. Cálculos que no tienen más objetivo que el de demostrar indiciariamente que la cuota defraudada supera con creces los ciento veinte mil euros, pero para ello necesitamos tener, tarde o temprano, acceso a las bases de datos de la Agencia Tributaria, sin las limitaciones que actualmente se encuentran recogidas en el artículo 95 de la Ley General Tributaria, que establece el carácter reservado de los datos y de la información con trascendencia tributaria y que solo pueden ser conocidos por la Policía Judicial, mediante los requerimientos que efectúe el Ministerio Fiscal o el Juez de Instrucción. Es decir, con el requisito de la existencia previa de un procedimiento en un juzgado o en la fiscalía, para lo cual, policialmente tenemos que conseguir el mayor número de indicios, de otra manera que hagan llegar al convencimiento de jueces y fiscales que nos encontramos ante un grupo de delincuencia organizada cuya actividad es la de defraudar al erario.

333

En la lucha contra el fraude fiscal, si me permiten una apreciación personal, no debe ser exclusiva de un ministerio, del Ministerio de Hacienda o del Ministerio del Interior, ni en las investigaciones deben primar aspectos corporativos, porque contra la delincuencia en general y la económica en particular, juntos, somos más fuertes y podemos hacer más lo que sin duda, redundará en beneficio de la sociedad a la que nos debemos.

Las causas del fraude dependen de muchos factores y en cada país habrá unas causas determinadas u otras, todo depende de la capacidad social, política, económica y de cualquier otra naturaleza, que rija en ese país; seguramente que las causas del fraude que puedan ser achacables a España no son las mismas que las de un país del tercer mundo o cualquier otro país incluso de nuestro entorno. Pero sí que hay unas causas que se pueden repetir, más o menos y, entre ellas, estaríamos hablando de causas imputables a la administración. Aquí el reparto de responsabilidades es para todos iguales: cuando la administración se puede considerar que tiene cierto grado de responsabilidad respecto al fraude o cuando hay una falta de control suficiente por parte de la administración. Por ejemplo, cuando se otorgan subvenciones y no se controla suficientemente si se han otorgado debidamente ni hay departamento que se preocupe de saber si el dinero tiene el destino que se le había atribuido.

Otra segunda circunstancia sería el grado de una exigencia, en el pago de los tributos, por encima de las prestaciones que ofrece la administración. Y, en tercer lugar, la carencia de una normativa adecuada para luchar eficazmente contra el fraude. Las sucesivas actualizaciones o revisiones que se hacen del código penal obedecen precisamente a eso, a que el legislador se va dando cuenta de que los delitos sufren modificaciones y la legislación se ha de adaptar a esas modificaciones.

334 ¿Cuáles son las causas que se pueden imputar al ciudadano? muchas: la honradez escasa, característica muy común del ser humano; la falta de concienciación cívica; la creencia de que su actuación solamente perjudica a la administración; o la creencia de que su actuación defraudadora está justificada socialmente. No hace mucho la gente alardeaba, cuando realizaba la liquidación o la declaración del IRPF, de defraudar; afortunadamente, parece que esto no se está produciendo, posiblemente por el temor de ser denunciado ante la Agencia Tributaria. También hay otra serie de causas: económicas, cuando no existe otra situación para salir adelante hay que hacer trampas; cuando hay unas cargas fiscales excesivas, o en tercer lugar, cuando tienen posibilidades y conocimientos suficientes para defraudar. Cuanto mayor es la capacidad económica del defraudador más posibilidades tendrá de recurrir a determinados departamentos o asesorías jurídicas o tributarias, para que le faciliten la labor para establecer sociedades en paraísos fiscales o de baja tributación, con el fin de ocultar su patrimonio.

¿Cuáles serían los efectos de una lucha eficaz contra el delito fiscal? Que el Estado dispusiera de mayores recursos. La mejora de los servicios públicos seguramente beneficiaría la sanidad, la educación, los transportes, la seguridad, un aumento de las prestaciones sociales, la rebaja de la presión fiscal; en definitiva, seguro que pagaríamos menos impuestos, una sociedad más justa.

Tipificación de los delitos contra la Hacienda Pública en nuestro ordenamiento jurídico

Fundamentalmente me voy a referir a dos tipos: al artículo 305 que es el tipo básico de delito contra la Hacienda Pública y al nuevo delito creado en el año 2012 que es el tipo cualificado.

No voy a hacer hincapié en los fraudes a los Presupuestos Generales de la Unión Europea, ni a las Haciendas de la Unión Europea, salvo un detalle que me parece bastante significativo y es que cuando el delito fiscal tiene estos condicionantes se rebaja la cuota defraudada a los cincuenta mil euros

en tanto que, para los delitos contra la Hacienda Pública en España, la cuota defraudada su límite está en los 120 mil euros. Igualmente para los delitos contra la Seguridad Social se establece el límite de los cincuenta mil euros como límite de la cuota defraudada.

¿Qué dice el artículo 305? porque cuando hablamos del fraude fiscal hay demasiados actos que podemos considerar como fraudes pero que, en realidad, muchos de ellos no se sujetan a lo que realmente establece el código penal. El contrabando, por ejemplo, es un delito de naturaleza fiscal, se produce el impago de los aranceles aduaneros y de los impuestos al consumo de la introducción de mercancías en nuestro territorio, pero esto por ejemplo no está dentro de los delitos contra la Hacienda Pública que tipifica el código penal, están regulados en una ley especial que es la ley especial de contrabando. Por eso, como nuestra función es la de la investigación de los delitos y los delitos contra la Hacienda Pública, se encuentran en el título 14 del código penal, artículos 305 al 310 bis; vamos a hacer hincapié en estos tipos delictivos.

El artículo 305 del código penal dice que:

El que, por acción u omisión, defraude a la Hacienda Pública estatal, autonómica, foral o local, eludiendo el pago de tributos, cantidades retenidas o que se hubieran debido retener o ingresos a cuenta, obteniendo indebidamente devoluciones o disfrutando beneficios fiscales siempre que la cuantía de la cuota defraudada, exceda los ciento veinte mil euros siempre que las devoluciones indebidamente obtenidas superen esa cuantía o el disfrute de los beneficios fiscales igualmente superen los ciento veinte mil euros.

335

Por lo tanto, las conductas penalizadas son tres:

Elusión del pago de los tributos. Los tributos son impuestos, contribuciones especiales y tasas. En los Presupuestos Generales del Estado, los impuestos representan más del noventa por ciento de los ingresos no financieros que consigue el Estado.

¿Qué es eludir? evitar con astucia una obligación, es decir, evitar con astucia el pago de los impuestos debidos. No tiene por qué ser un impago total, sino que puede ser un impago parcial.

La obtención indebida de devoluciones afecta mucho al tema de los carruseles fiscales, porque la finalidad de los carruseles fiscales es obtener del erario devoluciones indebidas del IVA. Del IVA no repercutido en una entrega intracomunitaria pero soportado en una compra interna.

¿Qué es cuota defraudada? no es equivalente a la deuda tributaria, por lo tanto, no podemos incluir en ella ni las sanciones pecuniarias, ni los intereses de demora, ni los recargos por aplazamiento o apremio. En cuanto a la cuantía defraudada, en los impuestos periódicos se referirá a lo defraudado en el periodo impositivo de declaración que es el año natural.

El fraude a la Hacienda de la Unión Europea, está recogido en el artículo 305.3, establece el límite de los cincuenta mil euros para la aplicación de pena de prisión igual que el delito contra la Hacienda Pública española de 1 a 5 años, y con una pena inferior a aquellas conductas en que las cuotas defraudadas superen los cuatro mil euros y no lleguen a cincuenta mil. Curiosamente, el legislador da una mayor protección a los intereses económicos de la Unión Europea al establecer un límite inferior para la comisión del delito dejándolo en cincuenta mil euros frente a los ciento veinte mil euros para el delito fiscal a las Haciendas Públicas españolas, e incluso rebajando el hecho punible penalmente a una cuota defraudada que supera los cuatro mil y no llega a los cincuenta mil.

336 Seguidamente vamos a ver tres situaciones, una es una eximente y perdón si jurídicamente no atiendo al concepto legal, puesto que soy policía, no soy jurista; y puede ser que algo de lo que diga legalmente o jurídicamente no sean demasiado acertadas.

El artículo 305.4 establece que quedará exento de responsabilidad penal, incluso por las falsedades documentales, aquel sujeto obligado que regularice su situación pero en unas determinadas condiciones; es decir, que lo haga antes de que reciba una notificación de la Agencia Tributaria de que va a ser objeto de inspección, o antes de que el Ministerio Fiscal o el abogado del Estado interpongan querrela o denuncia, o bien antes de que el juez o el fiscal hayan iniciado diligencias. El legislador con ello antepone la recaudación, el derecho de recaudación del Estado al castigo penal, eximiendo de toda responsabilidad al contribuyente que mediante un arrepentimiento espontáneo cesa en esas actividades defraudadoras.

El segundo de los supuestos sería el de la atenuación de la pena del artículo 305.6. Los jueces y tribunales podrán imponer la pena inferior en uno o en dos grados al autor del delito fiscal, si en el plazo inferior a los dos meses, desde que reciba su notificación como imputado, satisface la deuda tributaria y reconoce judicialmente los hechos.

Esto se podría considerar un arma de doble filo. Pongamos como ejemplo el caso de un jugador de fútbol, sin referirnos a ningún caso concreto, que está en su convicción de que la actividad defraudadora de la que pre-

suntamente se le acusa, previamente denunciada por la Agencia Tributaria, no existe. Se le presenta la siguiente disyuntiva: como estoy convencido de que no he cometido ningún delito fiscal, voy a juicio, pero corro el riesgo de que se me condene; o por el contrario reconozco que he sido el autor del delito, satisfago la deuda tributaria porque soy una persona adinerada y puedo hacerlo, pero me quedo con antecedentes penales y socialmente en una situación reproachable. En definitiva, uno no sabe cuál es la decisión a adoptar más acertada.

Indudablemente, el legislador da muchas facilidades, es decir, la reducción de la pena en uno o en dos grados supondría, si es en un grado: pena de seis meses a un año; y si es de dos grados: de tres a seis meses. Con lo cual, el autor de la infracción penal sería condenado pero muy probablemente no llegaría a ingresar en prisión porque se acogería a la revisión condicional de la pena con una suspensión y quedaría expuesto a que si es acusado, detenido o condenado, tendrá que pagar el delito anterior del fraude fiscal.

Por último, tenemos el tipo cualificado, creado en el artículo 305 bis del código penal que exige la concurrencia de una serie de circunstancias:

- Que la cuota defraudada supere los seiscientos mil euros.
- Que la defraudación haya sido cometida por organización o grupo criminal.
- Utilización de personas físicas o jurídicas interpuestas, testaferros, sociedades instrumentales, sociedades en paraísos fiscales o de nula tributación, que dificulten la identificación del verdadero sujeto tributario, de su patrimonio o de la cuota defraudada.

337

En los fraudes intracomunitarios, se va a dar la concurrencia de las siguientes personas o sociedades intervinientes:

- Autores intelectuales y auténticos beneficiarios del fraude.
- Testaferros u hombres de paja.
- Sociedades con actividad real.
- Sociedades instrumentales.
- Sociedades extranjeras.

Nuestra misión es la identificación y detención de todos los autores del delito, entre ellos los de los autores intelectuales que tendrían la considera-

ción de autores inmediatos por cuanto permanecen ocultos pero, realmente son los que dirigen todo el entramado societario.

Los testaferros. A lo largo de los años me he encontrado en situaciones de todo tipo: utilizar como administradores de sociedades, por las que pasan ingentes cantidades de dinero en efectivo y mediante transferencias bancarias, personas desfavorecidas socialmente, drogodependientes, alcohólicos, indigentes, extranjeros que ni siquiera conocían nuestro idioma. Recuerdo un caso muy particular de una mujer de Senegal que iba a figurar como administradora. Esto ocurrió hace muchos años.

Sociedades instrumentales son las que no tienen una actividad real, la mayoría de ellas tienen como domicilio social el centro de domiciliación de empresas donde se contrata una prestación de servicios del tipo de recepción de correspondencia. En los últimos años, se han creados miles de sociedades de esta naturaleza, incluso hay despachos de abogados que se encargan de la constitución de este tipo de sociedades.

338 Por último, haré una pequeña referencia a las sociedades extranjeras en paraísos fiscales. Nuestra función ha de ser siempre la de procurar que se tramiten comisiones rogatorias a esos países para la determinación de todo aquello que sea de interés para las investigaciones y no desfallecer en el intento. Nosotros solicitaremos de la autoridad judicial la tramitación de las comisiones rogatorias y si luego, al final, no se llevan a cabo o no es posible conseguir la información, o no se obtiene a lo largo de tres años, no habremos cejado en ello.

Toda vez que el delito fiscal se comete eludiendo total o parcialmente el pago de los tributos y como quiera que dentro de los tributos alcanzan un mayor protagonismo los impuestos, es de interés hacer una breve clasificación y descripción de los impuestos.

- Impuestos directos. Gravan la riqueza en sí misma cuando la mera tenencia de determinados recursos, manifiesta la capacidad económica del sujeto pasivo. Los impuestos directos gravan:
 - La renta: IRPF e IISS.
 - El capital: impuesto de sucesiones y donaciones, e impuesto sobre el patrimonio.
- Impuestos indirectos: gravan la circulación de la riqueza, el consumo y el tráfico de bienes. Los impuestos indirectos más relevantes son:
 - Sobre el tráfico civil: Impuesto T.P. y AJD

- Sobre el tráfico mercantil (consumo): IVA e IIEE.
- Sobre el tráfico exterior: aranceles aduaneros.

Hay otra clasificación, comúnmente extendida:

- Impuestos multifásicos: por excelencia es el impuesto sobre el valor añadido. Es un impuesto que recae sobre el consumo, es un impuesto que paga el consumidor, en tanto que el consumidor no es consciente de que realmente abona una cantidad por IVA, porque el IVA es un impuesto que es recaudado a favor de la Hacienda Pública por los empresarios que intervienen en toda la cadena de producción y distribución de los bienes. El bien va aumentando el precio neto y en ese aumento del precio neto, el empresario tiene que liquidar, ingresar a la Hacienda Pública, en caso del impuesto general, el veintiuno por ciento de incremento en el precio neto que realiza en esa compraventa del producto. En realidad es distinto pero las consecuencias son las mismas, el empresario, el comerciante, el titular de una tienda, a la hora de efectuar la declaración de IVA es IVA repercutido, menos el IVA soportado, la diferencia si es positiva es el importe que habría de ingresar en la Hacienda Pública.
- Impuestos monofásicos: el gravamen se aplica en un solo punto del proceso productivo. Por ejemplo, los impuestos especiales: el tabaco, el alcohol, los hidrocarburos. A la salida de los depósitos de esos productos fiscales es cuando se ha de liquidar el impuesto especial. El impuesto especial de fabricación es un impuesto añadido al impuesto general que es el IVA. Es decir, hay productos que llevan dos impuestos al consumo, el impuesto general del IVA y el impuesto especial que grava el consumo de determinados bienes que, como podéis imaginar, los hidrocarburos, los alcoholes, el tabaco, son productos nocivos para la salud o para el medio ambiente y todo eso requiere de una recaudación especial con lo que sufragar las consecuencias nocivas de esos productos.

339

La cooperación interadministrativa

Abordo la cooperación interadministrativa para hacer mención a determinados departamentos, organismos o ministerios con los que podemos mantener cierta relación a la hora de investigar los delitos contra la Hacienda Pública.

- Ministerio de Hacienda y Función Pública.

- Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales: entre las funciones que desarrolla el servicio de aduanas se encuentran las relacionadas con el control de la importación y la exportación de mercancías con países terceros de la Unión Europea, así como el control y la gestión de los impuestos especiales de fabricación, a excepción del impuesto sobre matriculación de vehículos, aeronaves, la primera matriculación de vehículos en nuestro país. Y, en el ámbito de la vigilancia aduanera, el descubrimiento, investigación y persecución de los delitos e infracciones de contrabando reguladas por la Ley especial de represión del contrabando.
- La oficina Nacional de investigación de Fraude (ONIF), compuesto por profesionales muy cualificados de inspectores de hacienda que desarrollan su trabajo fundamentalmente por y para la fiscalía especial contra la corrupción y la criminalidad organizada.
- Oficinas de comunicación con los juzgados y tribunales, que son aquellas dependencias que reciben y tramitan las solicitudes de información requeridas por los jueces de instrucción y fiscales en el curso de un procedimiento judicial o de unas diligencias de investigación.

340

- Ministerio de Economía y Competitividad.

- Servicio Ejecutivo de la Comisión para la Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (Sepblac), que está situado orgánicamente en la Secretaría de Estado de Economía, que desempeña las actuaciones tendentes a la prevención e impedimento de la utilización del sistema financiero o de empresas o de profesionales de otra naturaleza para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. El Sepblac es la FIU española (Unidad de Inteligencia Financiera) y de ella penden tres dependencias:
 - La Brigada Central de Inteligencia Financiera de la policía que ya hemos visto que depende orgánicamente de la UDEF.
 - Un organismo de la Agencia Tributaria.
 - Una unidad de inteligencia de la Guardia Civil.

- Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

- La Tesorería General de la Seguridad Social, de la que con el preceptivo requerimiento del Ministerio Fiscal o del juez de instrucción, podemos obtener información valiosa respecto de la vida laboral de una empresa, del número de trabajadores en alta o baja, de la cuantía de las deudas contraídas por ellos con la Seguridad Social o de la vida laboral de una persona cuando está trabajando, cuánto tiempo, si ha sido autónomo, si ha cotizado en el régimen general de la Seguridad Social. Es importante porque las sociedades instrumentales generalmente carecen de trabajadores a su cargo.

- Ministerio del Interior.

- El Cuerpo de la Guardia Civil, entre cuyos cometidos está el resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando, goza de unidades fiscales en recintos aduaneros, en puertos, aeropuertos y aduanas terrestres así como patrullas ubicadas en el litoral marítimo nacional y fronteras interiores. Resguardo, según la Real Academia Española, es la guarda o custodia de un sitio cerrado, un litoral o una frontera para que no se introduzca contrabando sin pagar los impuestos al consumo.
- Jefaturas Provinciales de Tráfico, con las que mantenemos relación para la obtención de algún expediente de tramitación, matriculación de vehículos o transferencias.
- Registro Nacional de Asociaciones, a través del cual se pueden conocer los datos de las asociaciones inscritas en todo el territorio nacional.
- Dirección General de Instituciones Penitenciarias, a la que poder consultar la situación presente o pasada de la persona que ha podido estar ingresada en un centro penitenciario.

- Con las administraciones autonómicas, relaciones de comunicación u obtención de documentación o de información a través de:

- Consejerías de Hacienda.
- Direcciones Generales de Tributos.
- Hacienda foral.
- Policías autonómicas.

- Con las Administraciones locales y a través de:
 - Concejalías de Hacienda.
 - Servicios de Estadística Municipal, principal para conocer el empadronamiento de los investigados.
 - Policías locales, fundamentalmente pueden ser una fuente de información bastante interesante porque conocen de primera mano a sus conciudadanos y siempre es bueno y útil acudir a ellos para obtener la información necesaria.

MESA REDONDA: DELINCUENCIA ECONÓMICA: ¿CÓMO AFECTA A LA SEGURIDAD INTEGRAL?

Modera: José Manuel García Catalán
Participan: Francisco Javier Talegón Noriega
Jesús José Tirado Estrada
Conrado Alberto Saiz Nicolás
José Antonio Rego
Peter Depuydt

343

COORDINACIÓN INTERNACIONAL EN ESTAFAS TRANSNACIONALES CEO-FRAUD

PETER DEPUYDT
Responsable del Fichero de Europol Focal Pont “Apate”.
Coordinación internacional en estafas transnacionales
CEO-FRAUD

Me gustaría comenzar con algo interesante que ha sido encontrado durante una búsqueda en un domicilio en Israel y que se encuentra de esta forma en la red. Un ejemplo no solo para Europa o Estados Unidos; sino para cualquier otro país.

- Hola, ¿puedo hablar por favor con el departamento financiero?
- Si hola buenos días ¿puedo hablar con el departamento financiero y con el director?

- Hola, buenos días, soy Míster Stevens ¿cómo está?
- Bien, fantástico, creo que estaba esperando mi llamada, ¿es así?
- Perdón, creo que me he adelantado, probablemente esta persona está en una reunión pero, como se trata de un asunto confidencial que debo tratar con el director, no quiero tener ningún tipo de problema, le voy a llamar a su teléfono móvil y luego le volveré a llamar si es necesario ¿le parece bien?
- Estupendo muchas gracias, esperaré su correo electrónico.
- Por favor me puede dar su correo para enviar la información.
- Supongo que el Sr. Stevens le llamara rápidamente, por favor chequee su correo electrónico cuando pueda.
- Hola soy Paul Robins de la empresa Delois ¿qué tal está hoy? Justo en este momento está llamando.
- Perfecto, como ya saben probablemente su empresa ha hecho una adquisición de acciones de una empresa europea, no sé si ha estado implicado alguna vez en un tema de adquisición, por el momento es una cuestión confidencial, probablemente el Sr. Stevens le ha escogido a usted porque es la única persona implicada para mantener la confidencialidad impuesta por la SEC (Comisión de Seguridad de Acciones), y a menos que tengamos una norma, simplemente quería decirles que este anuncio oficial se va a llevar a cabo el día 15 de junio, pero hasta entonces vamos a ser estrictamente confidenciales, por tanto, su jefe me ha nombrado a mí como asistente para esta operación; a partir de este momento cualquier intercambio entre usted y Mr. X tiene que pasar también por mi correo electrónico para poder proporcionarle la información a la SEC, espero que lo entienda.

344

Y la última página,

- Por favor, ¿puede liberar su agenda para la próxima hora?
- Fantástico, lo primero le voy a enviar mi información de contacto, por favor, envíeme de vuelta las cuentas y los extractos bancarios, quién va a autorizar las transferencias, el método de pago, etc. Voy a hacer mi propio informe y voy a proporcionar la LACE (Linkage Assistance and Cooperation for the European) a la comisión de intercambio de acciones en cuanto reciba la información. Estaré en contacto con usted para pedirle más información.
- ¿Le importa si yo le llamo, dado que vamos a estar trabajando juntos durante los próximos dos días?
- Ha sido muy amable, etc.

Estos son textos estándares para acercarse a personas que están trabajando en empresas en Europa. Este fraude a los directivos comenzó en Francia porque hasta ese momento siempre se había hecho en el idioma francés y también en Bélgica y Luxemburgo. Y ¿por qué en francés? porque esto comenzó con un agente francés y de Israel, por una cuestión de judíos franceses que se trasladaron a Israel y empezaron con diferentes fraudes primero y ahora están con el fraude a los directivos.

Esta es la razón por la que en Europol empezamos a trabajar con lo que antes se llamaba los puntos focales, ahora se llaman análisis Project (Proyectos de análisis) y, por supuesto, desde entonces, hace año y medio, lo llevamos realizando. Tenemos una base de datos y funcionamos con herramientas tecnológicas que se basan en la ingeniería social.

Y ¿qué es la ingeniería social? Una manipulación psicológica de las personas para que lleven a cabo acciones o divulguen información confidencial. Esto se remonta al tema de los trucos basados en la confianza y que tiene que ver con darle a la persona, que está al otro lado de la línea, la idea de que están tratando con las personas adecuadas o haciendo lo correcto y, todo esto, por supuesto, depende de algunos aspectos como el de la falta de honestidad, vanidad, compasión, credulidad, irresponsabilidad, inocencia y también ambición. Todo esto juega un papel importante.

345

Ellos saben a quién están llamando, saben que tienen que llamar a esta persona y no a otra, y tengo que llamar a esta persona porque él o ella quieren promocionarse, y si le contamos una historia interesante esta persona se lo va a creer. Si les damos o les contamos a estas personas lo que quieren oír, estas serán las personas adecuadas para manipularlas. Si les decimos que son las personas escogidas se lo van a creer y así los engañan. Saben exactamente en qué momento llamar y saben, por ejemplo, cuáles son las personas más importantes de la compañía, cuáles están ausentes en ese momento, porque están de vacaciones o de viaje y, también saben perfectamente, que van a llegar en breve a un trato muy jugoso porque también han echado un vistazo al *in box* (bandeja de entrada), a los mensajes del email y si esta ingeniería social puede ser legal o ilegal. Ilegal si estás haciendo un *jacking* (gancho) a sus correos electrónicos, pero también puede ser muy legal, por ejemplo, si quieres saber algo de la empresa puedes ir directamente a fuentes abiertas y ahí vas a encontrar una cantidad tremenda de información en fuentes abiertas. Si no es una fuente abierta, en cualquier caso llamas a la compañía, les pides información y te la dan, porque las personas, al otro lado del teléfono, no se esperan que vaya a haber un delito, que un delincuente les esté llamando. De hecho, los criminales empezaron con una bolsa vacía y la han llenado de dinero directamente.

Si echamos un vistazo a la historia, esto no es nada nuevo, no es física cuántica; es tan viejo como los trucos que se hacían en la calle, incluso más viejo porque hoy tenemos a Charles Ponzi y Gregor MacGregor, que vendieron una isla que no existía. Y lo mismo con Víctor Lustig que vendió dos veces la Torre Eiffel, y con Natwarlal, ciudadano indio que vendió tres veces el Taj Mahal. Las personas pensaban que les estaba vendiendo una pieza, una piedra del Taj Mahal; por supuesto era ridículo, pero le creyeron. También conocerán a Enron Scandal, que te cuenta historias que no son verdad, por ejemplo, el truco de la pirámide, vendiendo dinero y que se basa en puras estafas. También Gilbert Chikli, condenado durante años en Francia; en youtube se puede encontrar dos o tres entrevistas con periodistas en francés. Lo que dice en ellas es: “yo no soy un criminal, no soy un delincuente, estoy llamando a cien empresas y la mitad me están mandando dinero”. Y dice, “aquí hay actores buenos o actores malos, yo soy un actor fantástico y puedo convencer a las personas de que me manden dinero ¿esto es un crimen? Les dejo para decidir si esto es así o no”. Escribió el guión de una película y fue la única forma con la que ganó dinero de forma legal. Sigue oculto todavía, está viviendo en Israel, pero creo que antes o después probablemente le arrestarán.

346

¿Qué tenemos que hacer con el fraude de los directivos? Unas inversiones bajas, de hecho todo el mundo se conoce entre sí; si necesitas ordenadores portátiles llamas a los responsables a los que venden ordenadores portátiles. Si quieres blanquear dinero, llamas a los que blanquean dinero. Esto es una franquicia, un crimen organizado. Aquí no hay ningún tipo de padrinos, no existe el padrino del fraude a los directivos, todo el mundo se conoce entre sí, por eso es tan difícil hacer el seguimiento por parte de las fuerzas policiales.



Por ejemplo, la foto de la imagen anterior nos presenta a una persona, arquitecto de esta estafa, que ha estado haciendo un fraude carrusel en el pasado y ahora está gestionando todo el tema del fraude a los directivos y las opciones binarias. Esto consiste en lo siguiente: llamas y pides dinero, dices que eres una persona o una organización, el abogado de la empresa por ejemplo; es decir, asumes una personalidad que no es la tuya (abogado, contable, auditor), y le das fácilmente dinero. Es muy interesante este modelo de fraude porque simplemente envías tu dinero a China y resulta mucho más lucrativo que conseguir un trabajo normal, como todo el mundo, de 9 a 5 horas ¿Cómo lo hacen? Lo hacen a través de técnicas de ingeniería social, el *phishing*, asumiendo la entidad de otra persona. Tienes todo un ciclo de ingeniería social, lo preparas y cuanto mejor lo preparas más exitoso vas a ser a la hora de hacer el ataque. Y también preparas el ataque, el blanqueo de dinero, el procesar este dinero en inmobiliarias o en cualquier otro negocio. Así funciona ¿Y por qué utilizan China, Hong Kong y Taiwán? Al principio, se transfiere el dinero a países de la Unión Europea como, por ejemplo, Bulgaria, Hungría, Polonia..., y a partir de ahí, empiezan a trabajar con otros países, por ejemplo, China no es miembro de la Unión Europea, no es miembro de otros grupos internacionales de países y, por tanto, no se escoge así porque sí.

347

Hemos estado trabajando con fiscales y con investigadores de otros países en China y con fiscales, de unos casos concretos: un fraude a los directivos de unos cincuenta millones de euros y otro con una empresa Red Bull que perdió unos treinta y dos millones de euros. Parte de este dinero se consiguió y otro tanto se perdió. Lo que está pasando en China es que tienes países europeos que intentan conseguir ese dinero y lo que hacen es negociarlo a través de las embajadas en Pekín la devolución de ese dinero; y, a veces, funciona y otras no funciona.

Así que, por el momento, esta es la situación en China, quizás cambie en el futuro o abran un poco más no las fronteras, sino sus políticas.

Nuestro director ha firmado un acuerdo estratégico con China y también está la Ley de aplicación internacional y la Comunidad. Todo esto hace fuerza para que los acuerdos se hagan cumplir en todas las oficinas que se relacionan con Pekín. Estas oficinas están enviando, están hablando con las autoridades chinas para que bloqueen el dinero y, a veces, se bloquea tanto que ni siquiera lo pueden mandar de vuelta al país. A veces, para presionar más y ser atendidos, llama nuestro director directamente a las autoridades bancarias y esto, a las autoridades chinas, no les gusta; también se envían correos electrónicos.

En algunos casos tenemos dificultades en relación con un proyecto en el que necesitamos la colaboración; y son en este tipo de correos en los que se envía y se transfiere el dinero. En fuentes abiertas como google, linkedin, o facebook no se imaginan la cantidad de información que se puede encontrar, en estas redes sociales. De vez en cuando, pongo mi nombre en estos administradores y veo lo que puedo encontrar de mi persona, es increíble.

En cuanto al jaqueo de correos electrónicos, es interesante saber si tu empresa está terminando o a punto de terminar, un trato, por ejemplo, para hacer una adquisición de empresas de treinta millones. Y es muy interesante saberlo porque, por ejemplo, si alguien llama a tu empresa y te dice, quiero hablar con tu jefe acerca de este trato de treinta millones y necesitamos los diez primeros millones porque es muy urgente ¿qué vas a decir? Sobre todo si te dicen que si no lo haces pierdes tu trabajo, es tu decisión. En ese caso ¿qué haces? Lo primero que deberías hacer es sospechar que todo puede ser grabado y mi primera reacción tendría que ser: qué estúpido puedo ser al transferir el dinero a una cuenta errónea.

348 Un caso que hemos tenido en mi país de origen Bélgica, de envergadura, ha sido la de un banco. Perdieron setenta millones de euros, más o menos, en navidades del año 2015 y no es una coincidencia que fuera en la época de navidades; se hicieron más de ciento cuarenta transacciones de menos de medio millón y había dos personas que tenían que firmar para autorizar estas transacciones según se estaba diciendo. En este caso, dos personas firmaron, dos autorizaron la transacción y el dinero se transfirió a Hong-Kong y Taiwán.

Globalmente, puedo decir que hasta el momento, desde el año 2012, hemos tenido muchos casos, hemos perdido más de cinco mil millones de euros y no hablo de fraude horizontal, hablo de empresas, y es que seguimos con estos fraudes que siguen sustrayendo dinero de los Estados, y en este caso hablamos de transacciones entre empresas y, por supuesto, del resto de los países.

Francia es el más afectado, ha perdido seiscientos millones de euros hasta el momento y unas mil seiscientas empresas, medianas y grandes, están implicadas en todo tipo de fraude. El responsable de la policía hizo muchas entrevistas en televisión para hablar de este tipo de riesgo, de este peligro, porque la concienciación es muy importante y los ciudadanos pueden así ver los casos que están teniendo lugar en Francia. En la actualidad, se están reduciendo porque la gente ya lo va conociendo aunque el sucesor, últimamente, no ha salido tanto en los medios de comunicación y hay que tener cuidado con esto porque la gente se olvida, así que la concienciación es realmente importante.

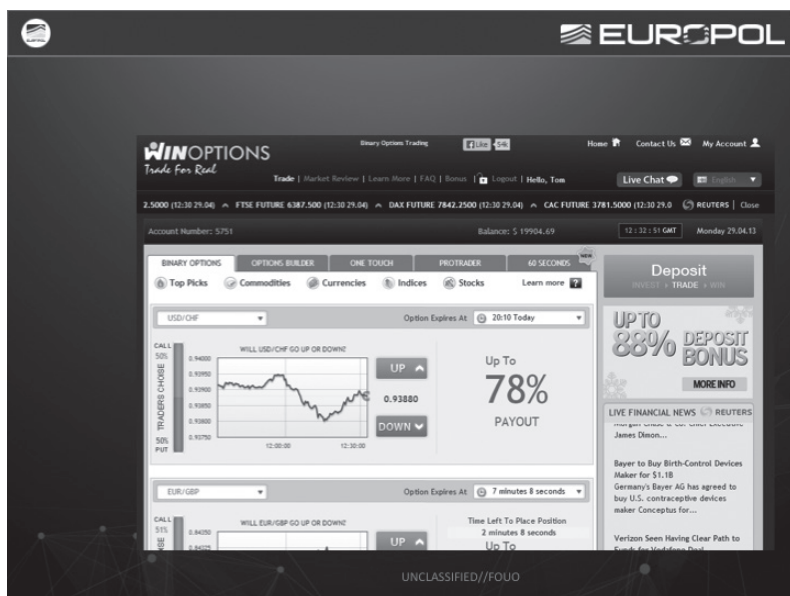
MESA REDONDA:
DELINCUENCIA ECONÓMICA: ¿CÓMO AFECTA A LA SEGURIDAD INTEGRAL?

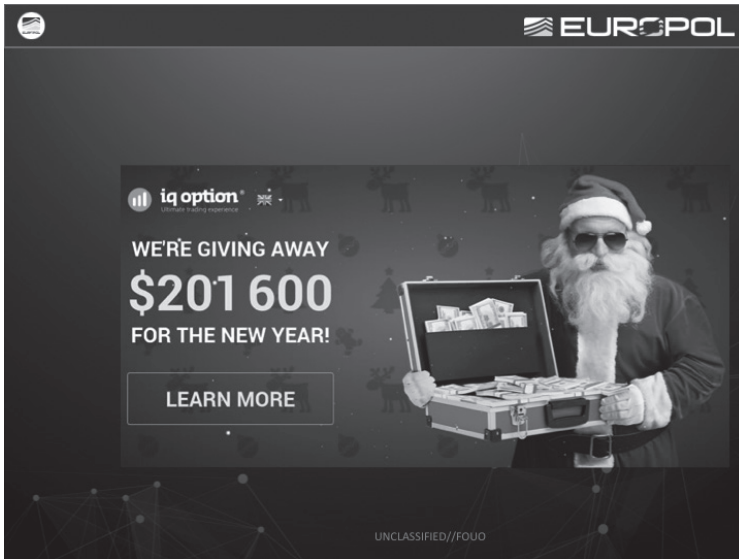
En el fraude a los directivos, probablemente España también han tenido casos. Ha habido unas cifras realmente importantes, no es nada agradable decir a los accionistas: “he perdido ocho millones de euros”; no es una buena publicidad.

En cuanto a los fraudes de opciones binarias hubo un periodista que estuvo escribiendo acerca de esto y es algo que surgió después de los fraudes a los directivos. Suena un poco científico el tema de la opción binaria pero es simplemente poner dinero en un valor, si el valor sube ganas dinero pero si valor disminuye, vas a ganar también porque recuperas tu dinero, pero en este caso, estos valores son ficticios, por tanto, siempre vas a perder, no son valores que fluctúen, son bastante sofisticados.

En la imagen, pueden ver, por ejemplo, cómo el rendimiento del valor subió hasta el 78%. A veces, prometen el 35% del beneficio, es totalmente increíble, algo difícil de creer y las víctimas no son empresas, por supuesto, son personas, puedes poner dinero a través de tu tarjeta de crédito y puedes utilizar todas las tarjetas de crédito que quieras y es un poco similar al fraude a los directivos. Tuvimos un suicidio de un hombre de treinta y dos años que siempre estaba poniendo dinero en todo esto, un dinero que ni siquiera tenía y al final decidió suicidarse.

349





Otro ejemplo de una opción binaria la tenemos en la imagen superior. Si se busca en internet, puedes encontrar muchos ejemplos acerca de esto, no sé si conocen este fenómeno aquí, ¿Conocen el fenómeno de las opciones binarias en España, nunca han oído hablar de esto? ¿no hay quejas tampoco? ¿no las han tenido? Pues entonces son un país seguro, no hay duda de ello.

En el caso del fraude de los correos masivos, muchas veces se reciben correos masivos y probablemente se dan estos fraudes. Son personas que envían cartas, diez mil cartas, diciendo ha ganado usted la lotería, ha ganado un millón de euros, lo único que tiene que hacer es simplemente enviarnos veinte euros de vuelta. Se quedarían sorprendidos de la cantidad de gente que envía este dinero, en Ámsterdam fue increíble, sesenta personas, todos juntos en una sala abriendo los sobres; sacando el dinero de estos sobres; poniéndolos en una mesa; cada sobre se reenviaba de nuevo a las personas para pedir otros 20 euros a estas personas; porque 20 euros no es suficiente para que te podamos transferir tu millón de euros y al final del día, es como una cuestión de drogas, una cantidad de dinero ingente que tiene que ser blanqueada.

Tuvimos un caso muy interesante en Europol, una cuenta bancaria en Canadá estaba gestionando un asunto de transferencia de dinero y ponían el dinero en una cuenta bancaria en Reino Unido y Estados Unidos. Estuvo funcionando hasta septiembre del año pasado 2016 y tenían una información muy interesante, tenían como casi treinta terabytes de información de personas que nos entregaron que habían estado trabajando con este tipo de créditos. Teníamos mucha información acerca de ellos y estaban también blanqueando dinero y dando servicios financieros a otros delincuentes.

En cada país, hay puntos clave, puntos de recogida donde van todos los sobres, sé que no es algo muy popular y que también las quejas no se presentan porque piensan que por veinte euros no van a denunciar a la policía porque van a quedar fatal; pero si juntas todos estos sobres, la cantidad de dinero que se recauda es ingente y, por supuesto, también a la policía no le interesa esto porque si tienes que abrir todos estos sobres para conseguir el dinero y devolverlo al final, esto lleva mucho tiempo. Así que, en Ámsterdam, no estaban muy contentos con esto, fueron a los tribunales al final quienes consiguieron recuperar bastante dinero y es un caso un poco complicado pero así funciona.

Ocurre lo mismo con las estafas en páginas romance, muchas personas que se enamoran o consiguen sus parejas a través de páginas de internet o de páginas de cita y por eso se llama fraude de los romances. Primero te enamoras y luego recibes una llamada de teléfono o un correo electrónico que te dice, “estoy bloqueado en el aeropuerto, por favor mándame cinco mil euros o quinientos euros, porque no tengo dinero para salir de aquí. Te quiero.” Mandan el dinero y un poco más tarde la persona ya no está ahí, o por ejemplo, le dicen “estoy en el hospital por favor mándame quinientos euros” Y lo que es increíble es que si arrestan a esta persona, no creen que sea una estafa porque, realmente, están enamorados.

351

Y lo mismo con los fraudes por adquisiciones; en Alicante, por ejemplo, hay una oficina de patentes europeas de Múnich donde puedes dejar tu diseño, tu marca registrada y patente y la puedes proteger durante cinco años. Esto te cuesta aproximadamente dos mil quinientos euros, si expira tu protección esto va a estar en la página web, así que los delincuentes lo único que tienen que hacer es ir a las páginas web y ver, esto va a expirar en 6 meses, esta patente, por ejemplo de L’Oreal, va a caducar en 6 meses, enviamos a L’Oreal una nueva factura para los próximos cinco años y les pedimos que, por favor, envíen el dinero a Polonia o donde sea. Es una cantidad pequeña, con lo cual, lo van a pagar seguro sin ningún problema y es una factura de dos mil, tres mil euros que para una compañía como L’Oreal no es dinero realmente.

Todas estas facturas juntas suponen muchísimo dinero; nosotros hemos establecido un intercambio de información entre diferentes oficinas europeas que nos explican a través de la Euipo (Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea), cómo funciona esto y con la legislación de Europol envían la información encriptada, mensajes encriptados que es algo nuevo. Y estamos haciendo lo mismo con la Euipo también los *boiler room*, fraude de inversión en el que se llama a la gente y le dicen que es la persona que tiene que invertir en un nuevo proyecto, al principio dicen no, pero después de unas cuantas veces, invierten cinco mil euros y, después de un mes, los cinco

mil son nueve mil, muy bien, de los nueve mil podemos pasar a treinta mil si mandas otros veinte, así que eso sigue y sigue y, al final, la gente hipoteca hasta su casa para invertir más y más en ese proyecto. Llega un momento en que piden que les devuelvan el dinero, pero lo siento, el dinero se ha ido y ahí está la deuda, es lo que llamamos *boiler room*.

Los nigerianos, por ejemplo, envían facturas falsas; también hemos tenido un caso en Madrid de fraude piramidal, los de Microsoft son conocidos por el cibercrimen pero también por otros casos. Alemania también tiene estos casos en los mercados financieros aunque no tanto relacionados con la ingeniería social, pero bueno, también es lo mismo.

Y ¿qué está haciendo Europol contra todos estos fenómenos? Nuestra misión se identifica con Apate ¿Y qué significa? En la mitología griega era una divinidad que personificaba el engaño, hija de Nyx y uno de los horrores que salió de la caja de Pandora; por eso hemos utilizado este nombre de Apate. Una misión de apertura bastante amplia, podemos tratar cualquier fraude desde el momento en que no hay violencia, que el crimen no conlleva violencia, y son los Estados Miembros los que van a decidir qué hacer. Sus miembros son entre otros: Canadá, Islandia, Noruega y Suiza; también el FBI y el servicio de inspección postal de Estados Unidos.

352

Tenemos, aproximadamente, unos trescientos mensajes de solicitudes que nos llegan cada mes. Y ¿qué saben de Europol? Si no han trabajado nunca con Europol no pasa nada, están aquí para aprender los unos de los otros así que les vamos a dar apoyo, no queremos ser una carga, Europol quiere ayudar. Si tienen cualquier cosa que decirme, también pueden llamarme o enviarme un email, lógicamente tiene que ser oficial, a través de un mensaje. ¿Qué es lo que podemos darles? Reportes cruzados; si nos dan información la vamos a cotejar. Enviamos resultados que pueden hacer con ellos lo que quieran, son libres de utilizarlos y si nos mandan información siguen siendo ustedes los propietarios de esa información, no queda en propiedad de Europol, si mandan algo a Europol ustedes deciden qué hacer y si me la manda usted a mí, simplemente se la voy a verificar; pero también la puede enviar a Francia o a Bélgica.

Es muy importante saber cómo funciona Europol y como he dicho no somos el FBI europeo, pero si tenemos cierta operativa; tenemos una oficina móvil y el kit UFED (Dispositivo de Extracción Forense Universal), que nos permite extraer todos los datos de un teléfono móvil. Se puede utilizar el día que se activa o cuando se hace la misión; se puede utilizar en España y podemos hacer un informe oficial de este servicio en la investigación que se realice del contenido del teléfono móvil.

La oficina móvil, por supuesto no es exactamente así, pero tenemos un portátil con acceso directo a todos los datos que están en Europol. La última vez que estuvimos en Madrid hicimos una acción; estuvimos comprobando datos que acabábamos de encontrar e inmediatamente se hizo un *link* con un caso de drogas de alguien que se encontraba en España, así que pasamos la información a España, a los investigadores del caso de drogas que estaba relacionado y les dijimos que podían hacer con esta información lo que quisieran.

Por supuesto, tenemos el proyecto de investigación de código abierto “*open source*” y para poder investigar de manera abierta en internet, también tenemos el ECAP (Oficina de Activos Criminales Europol), y el secretariado Carin, que también está en Europol. Al objeto de conseguir dinero; tenemos los veintiocho Estados, más otros países como Australia que también financian estas acciones y que pueden ayudarles si tiene un caso que les lleve a cualquier país. Les pueden preguntar quién es la persona con la que puedo contactar y cómo puedo incautar bienes inmuebles, les pueden ayudar o al menos les pueden dar el nombre de una persona de contacto que les ayude, en ese país, a esa incautación de dinero o de bienes. También, tenemos la oficina móvil y el Eurojust y los equipos conjuntos; y después “Atrápame si puedes” yo les puedo atrapar pero usted me tiene que mandar la información, sin información no puedo ayudar, lo lamento, pero las cosas son así.

353

No me manden información simplemente por el hecho de enviar información, envíen solo la información que pueda ser interesante, yo quiero trabajar con ustedes en sus investigaciones desde el día uno, eso es lo que quiere Europol, no al final de la investigación; queremos estar ayudando desde el inicio no queremos ser una carga.

TURNO DE PREGUNTAS

Pregunta en sala: quería saber si tenéis experiencias positivas con la *dark web*, con TOR, con ruter; y si habéis desarrollado alguna herramienta forense que permita realizar algún tipo de investigación, o si las investigaciones que se han llevado a cabo se han hecho a través del agente encubierto. En la última vez que estuve en Alicante en una operación que no admitieron abiertamente que había sido con agente encubierto pero que fue así, y me comentaron la existencia de algún tipo de herramienta para rastrear, seguir o identificar a gente en esa web.

Responde Peter Depuydt

La *dark web* yo también la conozco, es el campo del cibercrimen yo les puedo pedir más información si quieren pero tampoco les puedo dar una respuesta exacta, sé que hay personas que prestan apoyo a los Estados Miembros, pero no es mi campo. Yo trabajo en el fraude, a veces combinado con el *phishing* y la *dark web* no es la unidad de crimen financiero, sino de cibercrimen, lo siento. Si necesita información, yo puedo darle una persona de contacto.

354

MESA REDONDA

José Manuel García Catalán

Muchas gracias por su asistencia, soy el jefe de la brigada de blanqueo de capitales y anticorrupción, que como ustedes saben está incardinada en la UDEF que ahora es famosa por muchas cosas, la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal.

Hemos tenido que hacer una alteración como ha dicho el comisario debido a un tema de agenda y el título de la mesa: Delincuencia, corrupción y su influencia en la economía mundial. Investigación policial. El título es genérico y daría para muchos debates como pueden entender, pero se me ocurre empezar diciendo brevemente dos o tres cosas, aunque antes de hablar del título quiero decirles que hay un sentimiento generalizado en muchos sitios, especialmente en España, de que todo va bastante mal, de que hay una gran crisis, de que el mundo va por rutas no muy claras o positivas en los últimos años; pero lo cierto es que desde el punto de vista estrictamente económico, lo cierto es que el mundo no va muy mal, porque en los últimos años el mundo ha estado creciendo aproximadamente, en su riqueza de PIB, entre un tres con cinco por ciento y un cuatro por ciento

ininterrumpidamente en los últimos veinticinco, treinta y cuarenta años. Cuando yo era niño el mundo, para mí y para muchos de los que están aquí, era Europa, Estados Unidos, Canadá, quizás Latinoamérica y algún país más. Ahora, en el mundo hay grandes agentes como China, India, otros países emergentes y el mundo cada vez es más rico aunque tengamos, a veces, la conciencia de que el mundo va mal.

Y, el ser más rico, implica que hay mucho más dinero. Y yo que me muevo en este mundo porque me dedico a la investigación de delitos económicos y percibo que efectivamente, el mundo es cada vez más grande, cada vez más rico, cada vez hay países que son muy ricos, y personas que son muy ricas y, ¿qué pasa cuando el mundo es más rico, cuando las personas son más ricas? pues que desde la visión policial que yo tengo, es que el dinero se tiene que ocultar; porque el blanqueo es básicamente esto: captar dinero, convertir dinero e integrar ese dinero captado de forma irregular en un ciclo normal.

El mundo cada vez es más rico, cada vez hay más personas más ricas y tienen que ocultar el dinero. Y, además, la tecnología ayuda en estos momentos a ocultar el dinero. Las criptomonedas van a hacer que la ocultación de dinero sea cada vez más fácil. Y el blanqueo es un delito, especificado en nuestro código penal, que tiene unas características y lo conecto con lo que ahora voy a hablar de la corrupción.

355

La corrupción es un cáncer que atenaza los Estados y además la corrupción que tiene muchas formas y que desde el punto de vista jurídico penal tiene muchos delitos que se conectan con lo que hablamos o entendemos por corrupción, lo cierto es que la corrupción no tiene formas medias; es decir, no se puede ser un poco corrupto, no vamos a corrompernos un poquito, sino que la corrupción ataca sistemáticamente y los países que inicialmente son “un poco corruptos” acaban siendo muy corruptos y cuando el cáncer de la corrupción se apodera de un país, ese país acaba teniendo serios problemas.

Ninguna economía puede sobrevivir a la corrupción masiva, países enormemente ricos con riquezas naturales extraordinariamente ricas, lo cierto es que tienen problemas estructurales grandísimos como consecuencia de que no han sabido atajar la corrupción. Me parece una mesa espectacular y conectarla con el punto de vista de la seguridad, va a resultar muy interesante. Antes se pensaba que la seguridad era prácticamente gratuita, que la seguridad tenía un contenido exclusivamente de seguridad y hoy sabemos que la seguridad es un concepto transversal. Es decir, afecta y se proyecta de forma transversal sobre todas las áreas de la sociedad. Hace unos días escuché en la radio que España va a recibir este año ochenta y cuatro millones de turistas.

Hace solamente seis años recibíamos a sesenta millones de turistas. Ochenta y cuatro millones de turistas, implica que somos el primer o segundo país que más turistas recibe. Si no somos un país seguro, nosotros no podemos recibir a estos turistas. Dicen que no hay nada que dé más miedo que un millón de dólares, pero sí lo hay, la inseguridad. Países que tienen riquezas naturales, que tienen playas maravillosas, monumentos maravillosos están siendo golpeados fuertemente por fenómenos terroristas, por fenómenos de delincuencia organizada y, sencillamente, como el mundo es muy grande, pero cada vez es más pequeño gracias a los medios de comunicación, van a otros países y no vienen a este.

Nosotros tenemos la seguridad de que puede pasar cualquier cosa, de que podemos tener un serio incidente, pero lo cierto es que gracias al esfuerzo de las políticas de prevención, a las Fuerzas de Seguridad y un poquito a la suerte, somos un país muy seguro como sabe la gente y por eso vienen a España.

356 Por lo tanto, la seguridad se proyecta de forma muy clara, muy directa, sobre el principal motor económico de España, pero no solamente eso, es que si queremos tener una educación de calidad, tenemos que ser un país seguro. Nuestras aulas tienen que ser seguras porque independientemente de los contenidos educativos, los profesores o la comunidad educativa, la gente tiene que ir al colegio con seguridad y la gente tiene que deambular por las carreteras con seguridad, no hay nadie que venga a España y no se sienta seguro en una carretera, porque sabe que nadie le va a atracar en la carretera y que no le va a parar la policía y le va a extorsionar como pasa en algunos países.

La seguridad tiene un contenido económico de primer orden. En este momento y, espero que en los próximos ciento cincuenta o doscientos años, se está haciendo bien en el tema de la seguridad. Todos los operadores directamente implicados en la primera línea, como puede ser la policía o los otros operadores, y en la línea de más referencia jurídica, como pueden ser fiscalía, fiscales, la justicia; lo están haciendo francamente bien.

Acabo diciendo que la seguridad tiene una importancia decisiva y el desarrollo económico, hoy en día, no puede entenderse sin que haya una seguridad, no voy a decir plena, porque los técnicos dicen que la seguridad plena no existe, pero sí que es cierto que la seguridad incide mucho en la capacidad económica de los Estados. Y repito la primera idea, donde entra la corrupción, la corrupción no admite formas intermedias, en un país donde entra la corrupción es un país con serias dificultades de todo tipo, pero también económicas.

Supongo que alguna de estas ideas serán desarrolladas y otras también, más interesantes; y para eso tengo a José Antonio Rego, Jefe de Sección de Fraudes y permítame que le diga que hace dos años en la Unión Europea estimó que el fraude en el IVA intracomunitario, en el Estado español, alcanzaría los once mil ochocientos millones de euros, cifra espectacular; el fraude solo en el IVA en Europa está por encima de los ciento cincuenta mil millones de euros, es una cifra, repito, espectacular. Si fuéramos capaces de reducir el fraude en el IVA, a través de políticas preventivas de educación y por qué no decirlo, a través de políticas de persecución activa del fraude, conseguiríamos excelentes resultados.

La sección que dirige mi compañero José Antonio Rego, el año pasado, hizo una investigación que no trascendió mucho a los medios, pero gracias a la labor de su sección se pudo recuperar sesenta y un millón de euros. Es decir, hay una empresa que ha pagado sesenta y un millón de euros como consecuencia de una investigación que ha hecho esta sección. Hoy mismo, nuestra brigada, ha hecho una operación, que a lo mejor la ven ustedes en los periódicos, relativa a delitos contra la Hacienda Pública, de blanqueo, en prostíbulos, en la que hemos conseguido neutralizar delitos que tienen que ver con los derechos de los trabajadores y no solo eso, hemos recuperado una importante cantidad de dinero en efectivo.

357

También tenemos a Conrado A. Saiz Nicolás, del que soy un admirador desde que a finales del año pasado 2016, nos llama para decirnos que le había entrado un tema muy denso, pesado, procesalmente muy complejo y el 7 de enero 2017, había preparado una querella, lo que implica una gran cantidad de folios y haberse leído miles y miles de páginas literalmente.

Esa querella, convenientemente instruida, sirvió para que un juez abriera un proceso que hoy en día se está sustanciando, por lo tanto es un operador jurídico de la máxima calidad.

A mi izquierda tengo a Francisco Talegón Noriega, le conozco hace 35 años, estuvimos juntos en Barcelona y también tenemos Peter Depuydt; compañero que va a explicar el fraude del CEO. También está mi compañero comisario que dirige la sección y que el otro día hizo una nota sobre el fraude del CEO, que de momento es un fraude no muy conocido pero que va a tener bastante incidencia, creo yo, o la tiene ya.

Hechas las presentaciones, me gustaría preguntar a D. Conrado A. Saiz Nicolás, desde su experiencia, sobre la incidencia que tienen los fenómenos de corrupción en la economía en algún país concreto o ¿cómo se ve, cuando hay una serie de tablas internacionales, la transparencia internacional

de otros operadores? ¿cómo se define si un país es más o menos corrupto, si tiene más o menos transparencia en su actividad económica y cómo influye desde el punto de vista del inversionista o para los contratos?; porque se ha hablado de los delitos en las transacciones internacionales y nuestras empresas que están compitiendo en todo el mundo, las grandes operadoras que tenemos en telefonía, en el mercado de energía, en el mercado de la construcción, que estamos haciendo obras en todos los sitios, ¿cómo influye que en España, en algún momento determinado, aparezcan noticias o una serie de indicadores que digan que España es poco fiable? Y ¿cuándo una gran empresa va a competir con empresas canadienses, americanas, en qué sentido crees que puede influir?

Responde Conrado A. Saiz Nicolás

358 Por supuesto, estoy totalmente de acuerdo con esta introducción que ha realizado José Manuel en materia de corrupción y seguridad, en el ámbito de España y de la Unión Europea. Los temas de corrupción no son intrínsecos al propio Estado, sino que son casos de corrupción, creo que hay una gran diferencia con otros países, lo que es cierto es que esos casos de corrupción normalmente relacionados con contratos, operaciones o actuaciones que se promueven desde el ámbito de la Administración no son un hecho aislado, es decir, a la hora de comprar helicópteros por parte de Francia, surge su problema de corrupción también en materia de transacción comercial internacional, Siemens en Alemania. Quiero decir que, en general, son casos que van surgiendo y por lo tanto España no es un caso aislado. Lo que sí es cierto es que la corrupción, por quién participa en la corrupción, es una persona que no es un delincuente que no tenga capacidad para haber optado a otra realidad o a tener otro comportamiento. Por lo tanto, es una persona que tiene capacidad económica, funcionario público y lo que es necesario y fundamental es la ocultación de ese beneficio; porque el beneficio que consigue como consecuencia de la corrupción es lo que le motiva a saltarse la ley, a infringir la ley, la parte económica. Y, en esa parte de ocultamiento de los fondos, hoy en día, es necesaria la cooperación jurídica internacional, porque el dinero se oculta en cuentas corrientes en otros países. En materia de cooperación jurídica internacional, en el ámbito de la corrupción, no todos los países son ágiles, porque el ocultamiento se hace con una apariencia de legalidad, con unos contratos y unas transferencias dinerarias. Nadie hace una transferencia de fondos de una sociedad a otra sin lo que se denomina el contrato y sin la famosa *invoice* y el que no tiene *invoice* es que está fuera del mercado.

Es entontes cuando se pide información a autoridades judiciales de otros países, aunque fundamentemos o utilicemos esos convenios internacionales que existen, esos instrumentos que están. Al fin y al cabo, al país lo que le

vas a pedir es todos los movimientos, el extracto bancario, los autorizados, la apertura, las entradas y salidas de fondos en relación con una empresa, que en principio no está unida de forma directa al funcionario público o al empresario que estás investigando. Por lo tanto, lo que te va a decir es: estos fondos no han venido desde España, han llegado desde Holanda o desde Suiza y, por esta razón, para mí esta persona, esta empresa, no tiene elementos suficientes para que le de esa información. Por consiguiente, todo lo que sea que esa cooperación no sea ágil, conlleva que nosotros cuando vamos siguiendo el rastro del dinero ya vamos por detrás, porque el rastro del dinero únicamente permite comprobar la trazabilidad. El dinero en un breve periodo de tiempo circula por todo el mundo, únicamente con acceder a un *on-line* de una entidad bancaria. Yo creo que hay una parte positiva, no existe una corrupción endémica, lo que existen son casos de corrupción que requieren una cooperación jurídico internacional de modo que todo lo que sea profundizar para agilizar estos mecanismos de cooperación jurídica internacional, siempre van a ser positivos.

En el ámbito de la relación comercial internacional hay determinados países que si no se soborna al funcionario público, no se consigue el contrato. Y países que están muy determinados por ejemplo, Angola ¿qué es lo que ocurre? pues que si no se soborna no se consigue el contrato, eso es lo que dicen las empresas.

359

En los tiempos de crisis, cuando se ha investigado este tipo de delito, empresas españolas, en el ámbito del Ministerio el Interior, que generan negocio, han conseguido el contrato sobornando al funcionario público y han conseguido así que la empresa tenga el contrato exterior.

Hay otros delitos que se pueden perseguirse y, por lo tanto, por qué vamos a poner el foco en la corrupción y transacción comercial internacional. La cuestión es que es un delito más y lo que también es cierto, es que en el ámbito de las relaciones internacionales, en el ámbito de la OCDE ya no se puede mirar para otro lado y en consecuencia te obligan a que se aplique el que se persiga este delito y, hoy en día, llevamos cuatro casos en fase de instrucción, no son muchos, pero obligados en parte por esta cooperación jurídica internacional. Estamos procurando que se manifieste que el conseguir un contrato exterior, sobornando a un funcionario público, no es posible, no es admisible.

Pregunta José Manuel García Catalán

Quería preguntar a Javier Talegón que, aunque es un científico, ha estado mucho tiempo en la Unidad contra las Drogas y crimen Organizado (Udyco), si me puedes dar tu opinión acerca del impacto que tiene el crimen

organizado y su influencia en la sociedad, teniendo en cuenta que cuando hablamos de crimen organizado generalmente pensamos en delitos violentos y no es necesariamente así, pero básicamente la Udyco trata de criminales organizados, crimen organizado ¿Cuál puede ser el impacto que en la sociedad tienen los delincuentes violentos, los grupos organizados, aparte de que la corrompen moralmente desde el punto de vista económico? Porque aquí tenemos bastantes grupos organizados, aunque creo que están bien integrados.

Responde Fco. Javier Talegón Noriega

Hablábamos de las encuestas del CIS y de que recogen la opinión de la gente en general, al azar, y considerando lo que exponías al principio, que por una serie de razones somos un país seguro, esa es la apariencia y la opinión más extendida y nadie tiene la sensación de que el asentamiento de determinados grupos criminales, que lo son, que cometen delitos en sus países y luego vienen aquí a descansar, a gastarse el dinero y a invertir en cien mil cosas.

360 Es decir, ya no solo hablamos de temas inmobiliarios sino también de casas de apuestas, de amañar partidos de fútbol; tenemos antecedentes, a través de investigaciones de la Audiencia Nacional, en las que hay constancia de que ha habido amaño en importantes eventos deportivos. O sea, son muchas las opciones y muchas las posibilidades de que esta delincuencia que tiene un origen que se repite, que son gente de los países del este, grupos de delincuentes rusos, chinos –aunque los chinos es un tipo de delincuencia completamente diferente–; tienen una actitud completamente silenciosa, unos códigos de conducta entre ellos para que no les tengamos balizados por detrás para saber dónde van y de dónde vienen; y cuando se hace una operación como fue la “operación emperador” se ve que la delincuencia china dentro de su comunidad es tan violenta y tan dura como otras delincuencias, que no solo son los países del este, los georgianos, los rusos sino que son todas exactamente iguales, les diferencia que cada uno funciona con sus códigos.

En general, la gente va a Tenerife, a la Costa del Sol y ver pasearse por el Puerto Banús a tipos de estas características, exhibiendo coches de lujo, rodeados siempre de la élite de estos lugares, resulta hasta gracioso. Están integrados en esta forma de vivir, en España se vive bien y, por consiguiente, la percepción es esa, que es una delincuencia que está en la calle, tenemos una delincuencia organizada bien integrada, con unas estructuras mercantiles, sociales, de vida, y eso hace posible que España sea un sitio de destino para estos grupos que son capaces de acoplarse muy bien a nuestra forma de vivir.

Comentario en sala: podría poner un ejemplo muy gráfico de esa influencia del crimen organizado en la concepción de la seguridad en general, aunque no es exactamente aplicable a la corrupción pero nosotros tenemos abierto, y espero que fructifique dentro de poco, una operación de estafa por internet de alquiler turístico que va a afectar a más de doscientos pisos en el litoral gaditano. Obviamente, en una estafa de esa envergadura cometida, hasta ahora, con total impunidad y con medios sofisticados no simplemente se alquila el piso, me entregas la señal y ya está, sino falsificando escrituras, falsificando notas de registro, un pasaporte americano, etc. Creo que originará una sensación de inseguridad enorme en un litoral que no es tan amplio, en una serie de negocios que están instalados allí y que no son tan numerosos.

Se empieza a hablar de ataques informáticos internacionales y que a algunos no se les localiza ningún tipo de beneficio, de intención de ánimo económico o de hacerse popular. Se empieza a hacer estudios acerca de que lo único que persigue este tipo de ataques es generar inseguridad, generar incertidumbre en el mundo cibernético y obviamente ese es el objetivo, porque ese tipo de ataques que afectan a grandes empresas, lógicamente el que actúa a nivel individual o local, en el mundo internet acaba provocando una sensación de inseguridad muy importante. Y si lo provoca a grandes empresas, obviamente a los particulares también y se empieza a hablar de que el único móvil es crear esa sensación de inseguridad o de incertidumbre en el usuario ¿para qué? para crear la sensación genérica de caos. De la inseguridad se empieza a hablar como móvil, como intención de este tipo de ataques, con lo cual se centra muy bien en la traducción que tiene este tipo de conductas a la realidad social en un momento determinado y a toda la estructura de un país.

361

Comentario en sala: esto parece muy interesante porque hasta ahora entendíamos que el impacto de la inseguridad se reducía a lo económico e incluso territorialmente. Pero, ahora las nuevas tecnologías nos han enseñado que ese impacto puede ser global, es decir, que una serie de *hackers* conectados o incluso un solo *hacker* puede afectar a la economía de un país entero, puede echar abajo muchos sistemas, sistemas de respuesta, logística, sistemas de ataques a hospitales, sistemas de ataque a centros de distribución; es decir, ahora sabemos que el ataque de algunas personas puede causar daños económicos impresionantes y en un mundo tan absolutamente integrado como el nuestro en el que necesitamos respuestas concretas y muy inmediatas a nuestros problemas, el hecho de que durante un día, dos o tres días estemos sin electricidad, o sin gas, o sin agua, produce unos bloqueos y unos colapsos económicos que hace cuarenta o cincuenta años, eran imposible.

Nosotros construimos grandes realidades transnacionales, nos gusta decir que estamos en áreas como la Unión Europea, pero lo cierto es que la soberanía de los Estados es muy potente y, desde esta perspectiva, en España existe una policía más o menos (dos policías), que tienen competencias supra territoriales estatales. Pero en Europa no existe una única policía que tenga competencias en todo el ámbito de la Unión Europea; lo más parecido que tenemos es Europol y ya que tenemos un representante de uno de los ficheros de Europol me gustaría preguntarle si en su experiencia ve que Europol puede ser el germen, el embrión, la fase iniciática de una verdadera policía federal o transnacional a nivel Unión Europea.

Responde Peter Depuydt

362 Muchísimas gracias por esta pregunta es verdaderamente un ejercicio muy interesante. Cuando dejé Bélgica y entre a trabajar en Europol tuve que dejar mi arma detrás porque yo dejé de ser policía en el verdadero sentido de la palabra, me convertí más en un coordinador. A veces yo llamo a Europol la policía del *powerpoint* estamos constantemente viajando para dar plataformas pero, por otro lado, también intentamos trabajar con las organizaciones de aplicación de la ley para que hablen entre ellas, y eso es lo que están haciendo los grupos de crimen organizado, delincuencia organizada, no hay fronteras, hablan entre ellos, quieren tener beneficio a través de sus negocios y quizás deberíamos pensar de la misma forma.

Por supuesto, la misma pregunta fue la que se le planteo a mi director hace unas semanas después del ataque terrorista, si la policía europea podría impedir este tipo de ataques y yo no creo que sea así; pero sin duda es un tema muy interesante y quizás, de aquí a cinco años o diez años, quien sabe, podremos tener una verdadera policía europea con oficinas europeas y quizás un poco como el FBI europeo por decirlo de alguna manera.

Cuando hablo en mis presentaciones sobre Europol, siempre pienso que Europol no es el FBI europeo en este momento y quizás lo necesitemos; quizás tendremos que dirigirnos a vosotros también en España para gestionar lo que está ocurriendo y también a la policía en Alemania, Hungría o Francia. Por supuesto que cada uno tenemos nuestras historias, nuestros antecedentes, nuestras formaciones y, también, es un tema muy sensible, pero creo que tenemos que pensar en un paso más allá, por lo menos pensar en tener una estructura legal común para todo esto, pero por supuesto es un proceso bastante lento desde el punto de vista legal.

La Unión Europea es realmente un espacio grande y si queremos movernos nos va a llevar cierto tiempo. Creo que, en cierto sentido está bien, paso a paso vamos aprendiendo y hemos tenido y tenemos una evolución pero

sin ningún tipo de dudas un ejercicio muy interesante y estoy totalmente a favor de esto, por supuesto, yo también soy policía.

Comentario en sala: yo, aunque soy policía, he empezado hablando de la soberanía de los Estados pero me gustaría que, verdaderamente, hubiera una policía transnacional europea que tuviera capacidad ejecutiva, pero desde que estoy en Madrid he aprendido algunas cosas, no por estar en Madrid, sino por estar en una estructura central y Peter me parece que esto va a costar un poco porque, algunos de ustedes que son estudiantes, los que son policía solamente lo saben, estoy seguro. Pero el problema es que los propios países no es que sean celosos de su competencia sino que lo que nosotros llamamos policía, ellos no son exactamente policías, por ejemplo: Gran Bretaña se va a ir de la Unión Europea pero no sé si ustedes saben que Gran Bretaña no tiene ningún colectivo nacional de policías, ahora han creado la Agencia Nacional del Crimen (NCA) que no puede actuar en Escocia por ejemplo, pero es que realmente son aduaneros, su origen, su cultura es de aduaneros.

Esto pasa en Alemania y en otros países, de lo que se deduce que España es un país afortunado por tener dos cuerpos nacionales de policía. A veces nos equivocamos, a veces fallamos, pero tenemos una estructura. Igual que somos muy afortunados de tener otros operadores, los realmente operadores jurídicos, los que dominan el proceso jurídico penal que son los fiscales y los jueces, de tener un solo código penal y una norma procesal única, pero hay países que tienen varias normas procesales y en cada Estado se aplican códigos penales diferentes. El homicidio es homicidio en todos los países, pero no todo es exactamente igual, entonces, en esta perspectiva soy un poco pesimista, o realista, y me gustaría hacer una pregunta a mi compañero José Antonio Rego, en la Unión Europea uno de los impuestos fundamentales es el IVA que desde el punto de vista técnico cuando te lo explican es una maravilla, es un proceso en cascada y se cobra muy bien, pero la experiencia me ha enseñado que tiene unas debilidades impresionantes y en lo que llamamos el fraude intracomunitario –cantidades escandalosas– ¿se te ocurre alguna idea o que te parece que se podía reformar para que esas debilidades, que tiene el propio sistema, se pudieran corregir y la cifra estratosférica de fraude que hay como consecuencia del fraude en el IVA intracomunitario pudiese mejorar de alguna manera?

Responde José Antonio Rego

La solución no es en parte una solución nacional puesto que este sistema de libre circulación de las mercancías, personas y capitales, ha permitido que desaparezcan las barreras aduaneras interiores en toda la Unión Europea y, debido a una disposición transitoria del año 1993 la Unión Europea esta-

blece que las mercancías que circulan dentro de la Unión Europea han de ser grabadas en países donde se van a consumir, en el país de destino donde se va a consumir la mercancía. De tal forma que, la mercancía circula por diferentes países de la Unión Europea y si tenemos un vehículo de alta gama adquirido en Alemania cuando viene a España ese vehículo va a venir acompañado de una factura sin IVA pero siempre y cuando se reúnan una serie de requisitos. Es decir, la empresa en Alemania y la empresa española tienen que estar autorizadas como operadores en el mercado intracomunitario; para ello, tienen que tener la autorización de sus respectivas administraciones para operar en ese mercado intracomunitario; es decir, estar inscritos en lo que se llama el registro de operadores intracomunitarios, el ROI y tener asignado un número de operador intracomunitario; luego se tiene que dar la circunstancia de que esa mercancía realmente viaje de un país comunitario a otro y debe estar totalmente acreditado que la compraventa se ha realizado mediante los preceptivos documentos de transporte y los documentos acreditativos del pago.

364

¿Qué ocurre? En la liquidación del IVA en España y en el resto de países de la UE, cuando el empresario realiza su liquidación de IVA, juega con el IVA repercutido y el IVA soportado. El IVA repercutido es el impuesto que tiene la mercancía en el momento de la venta, en el caso español el 21% del tipo general, el 10% del tipo reducido y 4% del súper reducido.

Al IVA repercutido, el empresario le puede restar el IVA soportado en las compras, de tal forma que si la diferencia entre IVA repercutido y el IVA soportado es una cantidad positiva, el empresario tendrá la obligación de ingresar ese importe en el erario, en la Hacienda Pública. Sin embargo, si esa diferencia es una cantidad negativa, quiere decir que el empresario tiene derecho a la devolución de ese IVA. Como explicaba el fiscal Sr. Conrado, en las operaciones intracomunitarias si soy un operador español que realiza una entrega intracomunitaria a otro operador en Portugal, por ejemplo, esa venta que realizo es una venta que está exenta de IVA; es decir, yo no repercuto IVA a la venta de esa mercancía; pero si he comprado esa mercancía en el mercado interior, a otro operador de nuestro país, sí que habré soportado un IVA. La diferencia del IVA repercutido que es cero menos el IVA soportado saldrá una cantidad negativa; con lo cual, como empresario, tendré el derecho a decirle a mi Hacienda Pública española que me devuelva ese IVA que yo he soportado pero que no he repercutido.

De esa manera es como se obtienen las devoluciones indebidas de IVA, si estamos hablando de una operativa fraudulenta. Por el contrario, si yo lo que hago es adquirir una mercancía de Portugal, voy a recibir esa mercancía con una factura sin IVA. Cuando yo, empresario español realizo la

venta de esa misma mercancía a otro empresario de nuestro país, tengo que emitir una factura con IVA repercutido, de tal forma que a la hora de hacer la liquidación del IVA, mensual o trimestral, el IVA repercutido es mayor, el IVA soportado, cero; esa diferencia siempre va a ser una cantidad positiva, por lo tanto, tendré la obligación de ingresarlo en la Hacienda Pública. Si estamos ante una operativa fraudulenta y yo soy un operador fraudulento, una “sociedad trucha” o *missing trader*, lo que hago es que incumplo esa obligación de ingresar el IVA repercutido a mi cliente nacional, que no lo he soportado en la adquisición intracomunitaria. Eso me permite abaratar el precio de la mercancía y ponerla en el mercado a bajo precio.

Esto tiene importancia por una doble vía, por un lado pierde la Hacienda Pública puesto que se ha eludido el pago del tributo del IVA, pero por otro lado, tiene una repercusión mucho más importante y mucho más peligrosa, y es que se ponen en circulación mercancías a bajo precio, con lo cual, nos cargamos el mercado, de tal forma que alguien que quiera actuar legalmente está abocado a cerrar su negocio e incluso despedir a los empleados de los que pueda disponer.

Es un problema de muy difícil solución salvo que, desde la propia Unión Europea se establezcan los mecanismos para crear otra forma de operar completamente distinta, siempre que exista esa posibilidad de no ingreso del IVA correspondiente o de obtener devoluciones, estaremos ante esa misma problemática defraudadora.

365

Comentario de Peter Depuydt

Estuve trabajando en el departamento contra el fraude del IVA antes de ir a Europol y también empecé a trabajar para la unión antifraude en el caso del IVA en Europol y, como estaba comentando al principio, las pérdidas en el caso de la Unión Europea son tremendas, hablamos de mil millones o quizás un poco más. Solamente en cuestiones de fraude en IVA, el presupuesto de la Unión Europea es incluso más bajo de lo que se pierde y ya no solamente hablamos de crimen organizado, es que hablamos de algo muy grande y hay muchas empresas que no están pagando en sus facturas, por supuesto, el IVA y por determinadas razones pueden estar en bancarrota, en fin, hay un gran vacío en el tema del IVA.

En Bélgica, hace unos diez años, hemos perdido casi dos mil millones en IVA, los políticos tenían que hacer algo a este respecto porque estaban perdiendo muchísimo dinero, así que diseñaron un protocolo, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Finanzas y el Ministerio del Interior y, por supuesto, el departamento de Estado contra el fraude, se sentaron juntos y

formaron una unidad conjunta para la aplicación de la ley y, por supuesto, con la policía, las autoridades fiscales y las autoridades de los tribunales. La base legal era un poco pequeña, estrecha, era simplemente un protocolo que estaba firmado por estas instituciones, pero tuvimos que trabajar estrechamente juntos y haciendo todo el tema de investigación de datos por parte de la autoridad fiscal, la mayoría de datos antes de que el fraude tuviera lugar como estabas explicando. Si la factura estaba emitida en otro país eso quería decir que el IVA había que pagarlo en otro país y era increíble porque no se estaba pagando, era un fraude. Si lo haces muchas veces, por supuesto que al final se genera un problema tremendo en el mercado.

La persona a la que estábamos investigando estaba primero haciendo este tipo de fraudes; luego el fraude lo siguió de directivo y también estaba haciendo blanqueo de capitales a través de China, Asia. Estaba utilizando canales que eran utilizados por las mismas personas, es decir, que esto era una red, una franquicia, esto era crimen organizado.

366 Por lo tanto, el fraude del IVA sigue ocurriendo y, por supuesto, tenemos algunos instrumentos europeos como Eurofish, que está trabajando en temas fiscales para poder establecer un sistema de intercambio de información. Hace falta, de tanto en cuanto, enfrentarse al crimen organizado europeo para cerrar estas empresas, para recuperar dinero y arrestar a personas; lo que daría una buena imagen del uso de las herramientas de las fuerzas policiales y un aliciente a las personas para que funcionen de una manera motivadora; es decir, trabajar conjuntamente y encontrar algo, no simplemente una oficina vacía porque se llega demasiado tarde a estos arrestos.

Hace falta, por supuesto, una cooperación muy cercana con las autoridades fiscales y en ese aspecto se puede tener mucho éxito y de esto hablo de mi propia experiencia desde hace unos cuantos años. Creo que algunos Estados miembros siguen haciéndolo hoy también; y es que hay que trabajar juntos, hay que hablar juntos. Por supuesto que va a haber distinciones legales porque la policía no puede funcionar igual, no puede trabajar con información fiscal igual, no puede trabajar con las mismas reglas; por supuesto que las autoridades fiscales tienen que trabajar con sus propias reglas, pero tiene que haber una manera, tiene que establecerse una forma legal de enfrentarse a este fraude, supongo que esta sería la solución y, sin ningún tipo de duda, sería entre otras cosas cambiar este sistema temporal del IVA y cambiar a un sistema más seguro porque esta sería la solución; pero para esto vamos a tener que esperar.

Comentario de Conrado Alberto Saiz Nicolás

Quisiera aprovechar la presencia de Peter para preguntarle cómo se ven,

desde, el ámbito de Europol, los equipos conjuntos de investigación, un instrumento que yo sinceramente creo que es muy útil en el ámbito de las investigaciones transfronterizas y tengo la sensación de que ha tenido poco recorrido, poco desarrollo. Sinceramente, hay veces que por circunstancias, políticas, estos equipos conjuntos de investigación no salen adelante, y esto conlleva un perjuicio porque el equipo conjunto de investigación sustituye a la Comisión Rogatoria Internacional, y lo hace mucho más ágil. La investigación permite que estén dos grupos policiales en distintos países, dos autoridades judiciales y, por lo tanto, que la información sea obtenida en tiempo real y sinceramente dentro de lo que es el crimen transfronterizo, creo que es una solución importante pero, por circunstancias, no tiene una efectividad o mejor dicho no se materializa en la práctica.

Responde de Peter Depuydt

Los equipos de investigación conjuntos sí que suenan realmente maravillosos trabajando en Reino Unido y trabajando juntos en contra de mi enemigo, la organización de delincuencia, o sea que si tengo un problema directamente por teléfono se puede solucionar.

Es fantástico, pero siempre he intentado explicar a toda la policía y en toda Europa que hay que pensarlo dos veces antes de hacer una investigación conjunta porque a veces ni siquiera es necesario, pues trabajar con investigaciones espejo o enviando datos a otras policías, a otros países y viceversa, es más eficiente y más rápido. Por supuesto que es cierto que puede haber una cantidad de veinticinco mil euros en este caso, por ejemplo, para traducir todo lo que tienes, si tus documentos en español hay que traducirlos a otro idioma, eso también lo cubre Eurojust y sí que hay ventajas, por supuesto que las hay, pero se tiene que considerar caso a caso, no es el método ideal.

367

Se ha hablado de situaciones de proyectos que se han presentado hace tres meses y todavía estamos esperando que haya respuesta de la otra parte y nada está ocurriendo por el momento. Se han enviado mensajes a los países implicados, Reino Unido, España y Bélgica, para ver qué pasaba, pero estamos hablando de personas. Ya sé que hay muchos acuerdos que tenemos que llevar a cabo conjuntamente con diferentes jueces y fiscales de Alemania, he estado enviado correos a las cinco de la mañana, he estado persiguiendo un caso...; pero, todo esto depende de personas; de nuevo estamos hablando de personas, y aquí hay un pero muy grande, hay que pensarlo bien, está muy bien lo de trabajar conjuntamente pero hay que ver caso por caso, con fiscales, con jueces, con investigadores, con los policías, todos en la mesa para decidir después qué hacer. No se puede pensar que estos equipos conjuntos son los métodos ideales o la manera correcta siempre de actuar en cualquier investigación criminal.

Este es mi consejo y es lo que yo pienso, aunque estoy hablando en contra de mis intereses pero siendo honesto. A veces, es fantástico, funciona verdaderamente bien, pero hay que ver caso a caso. Ahora tenemos un caso reciente con Reino Unido y con España que tiene que ver con una investigación en curso con la que vamos a tener que trabajar; tiene que ver con un contrato y ahí probablemente utilizaremos un equipo internacional conjunto pero también pienso que no se debe hacer estos equipos conjuntos con seis o siete países, por lo menos no desde el punto de vista de la investigación financiera, pero en cualquier caso hay que mirarlo caso a caso.

Pregunta José Manuel García Catalán

En relación al tema de los impuestos parece un tema negativo pero la propia realidad de los Estados Nacionales nace cuando alguien tiene capacidad de cobrar impuestos; es decir, cuando no establece fronteras. Sicológicamente la gente cree que está dentro de una frontera porque el aspecto sicológico es muy importante y alguien tiene capacidad para decir, a la gente que vive entre esas fronteras, que me tienes que pagar impuestos, y es entonces cuando aparecen los Estados Nacionales.

368 Parece un poco grosero, pero es así, antes Peter hablaba de colaboración, es imprescindible en todas las investigaciones complejas, la experiencia nos muestra que sin colaboración no somos nada, podemos tener muchos accesos, muchas colaboraciones pero hay un momento en que hay que colaborar más y hacer más cosas. Y desde este punto de vista, me gustaría decir que cuando nosotros en las investigaciones, mis compañeros de la UDEF, empiezan a investigar, necesitan determinadas herramientas. Nosotros consultamos muchas fuentes, lo que llamamos fuentes abiertas que son de “uso público” para la policía, pero necesitamos herramientas. Hay herramientas de máxima cualificación jurídica que infieren o repercuten en la esfera de los derechos y libertades fundamentales de las personas y, por tanto, necesitamos que esa herramienta nos la facilite un juez de garantías constitucionales, lo que nosotros llamamos juez instructor, me estoy refiriendo a registros, a intervenciones telefónicas.

Pero hay otras herramientas que las necesitamos, y me dirijo a los dos fiscales, que no atacan derechos fundamentales o que no afectan derechos fundamentales y voy a decir solo una: el acceso a la base de datos de la Hacienda Pública. Nosotros trabajamos en las investigaciones que hace la Unidad de Delincuencia Económica Fiscal, vamos de la mano del fiscal, que es el operador jurídico de referencia nuestro. Es decir, todas las investigaciones que tienen que ver con delitos económicos las empieza o no la policía, la empieza el fiscal y nos la pasa, las promueve la policía. Pero hay un momento en que necesitamos, sin duda, no solamente la orientación jurídica de los

fiscales, que es ineludible siempre, sino algo más que esa orientación jurídica, necesitamos una herramienta concreta y esa herramienta nos la da el fiscal “déjenos Sr. Fiscal que veamos esta base de datos, que accedamos a los datos fiscales de esta persona”.

Mi pregunta es: señores fiscales ¿ustedes ven plausible que en algún momento los Cuerpos de Seguridad, con todas las cautelas necesarias, con todos los controles ex, ante y post, pueda acceder directamente a las bases de datos de los contribuyentes? ¿Existe algún condicionamiento jurídico que haga que la policía, con todas las cautelas, con todos los controles, podamos acceder a esa base de datos sin pasar por ustedes?

Respuesta en sala: en mi opinión, creo que no va a ser posible porque la Agencia Tributaria protege su base de datos incluso hasta el nivel de que solo con requerimiento judicial y requerimiento fiscal, accede a que se faciliten estos datos. De hecho la Unidad de apoyo de la Agencia Tributaria que está adscrita a la Fiscalía anticorrupción, está allí para suministrar esa información principalmente, nosotros les requerimos, ellos acceden y nos dan esa información.

Normalmente cuando se requiere determinada información es como consecuencia de una investigación donde lo han puesto de manifiesto la unidad investigadora de la UDEF o bien de EUCO, pero nosotros no tenemos un acceso directo.

369

Dicho esto, yo creo que en el ámbito de la protección de información, en España creo que habría que pensarlo, porque siguiendo la Constitución, más allá de la limitación de derechos humanos que requiere autorización judicial; en el resto, con todas las cautelas y garantías en el ámbito de investigación de un procedimiento no habría ningún problema siempre que no haya injerencia en el derecho fundamental y, obviamente, acceder a una base de datos de la Agencia Tributaria, probablemente, su contenido sería sensible. Y un contenido de antecedentes de un registro policial con motivo de detenciones o de actuaciones policiales, también es muy sensible.

La realidad es que, a día de hoy, determinada información se ha establecido que, únicamente, al margen de que esté protegida como un derecho fundamental de los que la Constitución, exige autorización judicial o bien, como en este caso, requerimiento fiscal. No se facilita a otros operadores como se ha puesto de manifiesto que coadyuvan en la investigación.

Creo que no hay ningún problema en cuestión de injerencia en derecho fundamental pero, actualmente, la situación que tenemos es esta. Tengo es-

peranza en la próxima reforma procesal, por ejemplo, un bloqueo de cuenta corriente, una medida cautelar real y eficaz, en bastantes países de la Unión Europea, no precisa autorización judicial, es una decisión adoptada por el fiscal en determinada investigación, sin perjuicio de que luego, posteriormente, contra esa decisión se acuda a un juez de garantías.

En España, incluso las medidas cautelares reales, que entiendo no están amparadas por la Constitución, requieren autorización judicial. De otra forma no se pueden adoptar medidas cautelares. Así pues, por lo mismo que planteas que las Unidades policiales, por qué no acceden a la base de datos, no tiene mucha razón el que no podáis acceder, supongo que, en el ámbito de las medidas cautelares reales nos hemos encontrado con una protección que, salvo autorización judicial, no se puede adoptar.

370 *Comentario en sala:* soy muy pesimista en ese sentido pero por otro lado soy muy abierto y todavía tengo marcada en mi mente una conferencia a la que asistieron los magistrados antimafia italianos, de la época más cruda de la mafia italiana, que señaló como clave esencial del avance espectacular que se había producido en la lucha contra la mafia, el que tuviese un acceso directo, la unidad de policía encabezada por ellos, a la información tributaria. El elemento esencial lo señaló allí y mira que esa problemática es compleja con asesinatos, con múltiples factores, pero el que señaló como esencial del avance que se había producido era ese.

Se me ocurren dos vías quizás intermedias, la primera la policía fiscal a la que hacía referencia José Antonio y la segunda del mismo modo que los datos de tráfico que se generan por internet que afectan a derechos fundamentales, se viene diferenciando entre datos de tráfico de nivel uno, dos o tres, en función de que la afectación de esos derechos sea más o menos importante. Creo que en este caso de la información tributaria, aunque es cierto que es sensible, puede tener un acceso y que solo sean necesarias determinadas autorizaciones que sean más costosas y más lentas para datos que realmente lleguen a afectar gravemente la intimidad o aspectos sensibles y que, sin embargo, se tenga libre acceso por parte de las unidades policiales con la garantía en las aplicaciones que se les quiera dar, a datos que puedan ser muy útiles pero que, a lo mejor, no entran tan en detalle como afectar tan significativamente derechos fundamentales y reservar solo esa autorización de garantía para datos realmente sensibles. Creo que por ahí podría ir algún avance pero soy enormemente pesimista en este sentido porque además, la Agencia Tributaria, por mi experiencia, es muy férrea; la colaboración empieza a producirse en el momento en que se nombra auxilio judicial, entonces sí, ya ha asumido un papel muy protagonista pero ya en la instrucción judicial. Con lo cual, hasta ese momento ya no aporta una ventaja muy

significativa en la agilidad de la investigación que casi se ha llevado a cabo ya en su totalidad.

Comentario en sala: puedo coincidir con vosotros pero ya que estamos en un foro en el que hay gente de derecho, policías..., nuestra experiencia es que yo estoy conforme en que sea este sistema el que nos hemos dado, pero en algunas investigaciones cuando actúa la policía y pide algunos datos, los datos se retardan un poco, no puedo ser más claro, pero estamos hablando de corrupción. Y, procedimientos de investigación tan complejos como los que hacemos nosotros, donde necesitamos la supervisión continua de la fiscalía porque son procedimientos de una complejidad procesal importante, al final, lo que hacemos son operaciones materiales, la traducción jurídica; la codificación jurídica se hace a *posteriori* y esas acciones materiales a veces nos retardan algunos procedimientos.

Y esto pasa cuando los equipos conjuntos de investigación, como ha dicho el fiscal Sr. Conrado es un antes y un después. Hace treinta y siete años que soy policía y esto era impensable hace años; creo que son instrumentos muy defectuosos todavía los equipos conjuntos de investigación, pero no tiene nada que ver con lo que pasaba hace veinte años; vamos construyendo y mejorando pero hay que ver de dónde venimos. Tienen que tener presente que todas las investigaciones de carácter económico, económico relativo a operaciones, actividades, de lucha contra la delincuencia organizada a nivel económico, o grandes operaciones contra el blanqueo de capitales o contra los delitos graves de corrupción; exigen una actividad de actos materiales consecutivos y deberían tramitarse con una cierta celeridad, porque a veces se retardan mucho lo procedimientos y esto desincentiva, de alguna manera, a los investigadores porque se empieza una investigación, se hacen una serie de actos materiales para encauzar la investigación, los quince primeros días se consigue una cantidad de información que motiva pero luego resulta que viene el choque contra algo y eso hace que el proceso se demore muchos meses, el investigador se acaba desmotivando, le entran otras investigaciones y este avance asimétrico de las investigaciones de naturaleza económica, para los que somos policías, nos desincentiva un poco.

Esto me preocupa porque dirijo a muchas personas y a veces pregunto sobre cosas porque hace tiempo que no me han reportado de esa investigación, supongo que la investigación ha avanzado, pero no es así y eso realmente existe.

Comentario en sala: otra realidad es la siguiente, nosotros por suerte o por desgracia tenemos un flujo de investigaciones e información infinitamente superior por temas de drogas, por temas de crimen, al que puede tener un

país del norte de Europa. Entonces lo que sucede es que cuando a la gente la quieres involucrar en un equipo conjunto, es como si hubiera una especie de pereza por todo lo que viene después; no se piensa en el posible resultado, ni en qué país lo ha pedido, o si lo has pedido tu; pero la pereza viene primero por desconocer cómo va a ser el comportamiento de la otra parte hasta el final. Y después de cerrado el equipo conjunto, vienen una serie de circunstancias como son viajes e idas y venidas. Cuando la gente cierra un asunto, verse de nuevo metido otra vez en él, es una ahogada, un problema doméstico, un problema real y lo veo todos los días. Es decir, la gente cuando esta trabajando con un ritmo operativo bastante fuerte y la haces ir a Bruselas o a La Haya, al final, piensa que hay muchas cosas por hacer, por hablar de equipos conjuntos de investigación; y haciendo memoria, los resultados de los equipos conjuntos la verdad es que como herramienta es estupenda, por supuesto, pero desde el punto de vista práctico el rendimiento ha sido muy bajo.

Responde Peter Depuydt

372

Se trata de información y de inteligencia, tenemos que trabajar juntos con las autoridades fiscales, de verdad, estrechamente o de cualquier manera trabajar con ellos. Los colegas de las autoridades fiscales no son oficiales de policía, piensan distinto, su misión es distinta también, su pensamiento es distinto. Yo he vivido muchos casos pero a veces tienen información que de verdad podemos utilizar y es importante porque va a influir mucho. En Bélgica hemos tenido células de estudio, células de apoyo, unidad mixta, con autoridades fiscales y de cuerpos policiales pero siempre intentamos buscar una forma jurídica legal de empezar una investigación. Yo estaba mirando los datos fiscales y ha habido una incoación jurídica de esta investigación y, por lo tanto, tiene que haber un informe de la Unidad Antifraude que ha recibido la información, por ejemplo, de un banco. Por supuesto sabíamos que había cosas que no estaban bien, hablamos con el banco y no sé si hay abogados en la sala, porque si pensamos en esto, el procedimiento de la investigación empezó con esta Unidad Antifraude de una manera puramente jurídica y legal, desde un punto de vista más jurídico legal no tanto policial. Y, si vamos a controlar todas las bases de datos, tampoco es bueno porque no es práctico, tengo que decirlo no es bueno controlar todas las bases de datos. Pero, sí que en el crimen organizado la autoridad fiscal y la policía, tienen que trabajar juntos porque tienen informaciones complementarias que les permitirá encontrar soluciones utilizando la técnica de minar datos, de análisis de datos. A nivel europeo también lo estamos haciendo, con lo cual sí que hay una vía. A veces es difícil pero es una vía posible de trabajar rápido porque el tiempo es crucial, si recibes un fraude de carrusel de IVA o IVA intracomunitario si esperas dos semanas es muy tarde.

Pregunta en sala: quería dirigirme al moderador. Recuerdo que en el año 1993 empezamos a discutir el convenio Europol y entró en vigor siete años más tarde. La Orden Europea de los equipos conjuntos se aprobó en la presidencia española del año 2002, la primera orden del equipo conjunto de investigación también fue aprobada por la presidencia española del año 2004 España y Francia, pero si echamos marcha atrás lo que hemos avanzado es muchísimo.

No nos olvidemos que estamos trabajando en un mundo de multijurisdicciones. Estamos trabajando con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de muchos países miembros. Estamos trabajando en contra de unos factores que son la rapidez en los movimientos de los delincuentes, las técnicas informáticas, etc. Yo, que soy positivo miro esa parte positiva y me acuerdo que en el año 2014 escribí un artículo sobre la operación Arquímedes en la que hubo un equipo de investigación conjunta integrado por quince países de la Unión Europea. Y, en la actualidad, hay dos cosas por las que estoy muy optimista, una que se acaba de aprobar, la Orden Europea de Investigación que va a dar grandes resultados, más moderna que la de los equipos conjuntos de investigación; y la otra, a pesar de que en diciembre del año 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa donde ya se preveía una fiscalía europea, este año 2017 se ha desbloqueado, antes era imposible con veintiocho Estados Miembros, vamos a tener una fiscalía europea, que su primera misión será velar por los intereses financieros de la comunidad. Pero no me cabe ninguna duda de que, en un par de años o tres, se ampliarán las competencias a aquellos delitos que demande la sociedad europea. Luego, yo me dirigiría primero a los fiscales para preguntarles qué les parece este desbloqueo que ha ocurrido y si va a ser un instrumento a corto o medio plazo. Es hacer un poco prospectiva la creación de la fiscalía, de qué manera va a afectar; y la otra pregunta: la orden europea de investigación, que entró en vigor en mayo ¿va a ser un acicate más para avanzar en la lucha contra la delincuencia organizada?

373

Respuesta en sala: con la Orden Europea de Investigación, tengo que reconocer que me ha pillado, no la tengo estudiada, quiero decir todo el potencial de la orden europea de investigación y, por lo tanto, cuál va a ser el desarrollo que va a tener, yo ahora mismo no lo sé y sí que es cierto que la finalidad es que sustituya a la euro orden que es mucho más ágil en el ámbito de la operación jurídica internacional. Lo siento mucho pero no puedo extenderme más.

Respecto a la fiscalía europea sí que me consta que España en principio está apoyando mucho este proyecto desde la época del fiscal general del Estado, Cándido; y que efectivamente en el año 2009 se suma con mucho

entusiasmo a su consecución. Al principio pensé que eso es lo que podría motivar a la policía de la Unión Europea, una vez que se constituya la fiscalía europea, que a continuación iría la policía europea de una forma mucho más natural.

La verdad es que estuve hace tres años en una reunión en Bruselas, en relación con la fiscalía europea, organizada por la OLAF y ahí también había problemas de organización jerárquica como la que hay en el Ministerio Fiscal en España. O iba a ser con una organización más horizontal, por lo tanto, o incluso dentro de los partidarios de la fiscalía de la Unión Europea había discrepancias respecto a cómo sería la organización. Creo que todo lo que sea ayudar a la cooperación, a la integración, es importante; al final y al cabo todos los países tienen su soberanía, manifiestan su soberanía con sus disposiciones, con sus autoridades y, por lo tanto, nunca van a ceder en soberanía pero sí creo que ayuda mucho el crear órganos supranacionales que permitan integrar los distintos países de la Unión Europea manteniendo su propia idiosincrasia.

Creo que no ser partidario de la fiscalía europea no es positivo a día de hoy, pero si me tengo que pronunciar sobre si va a ser a corto plazo o cuándo, sinceramente, en este momento creo que muy a corto plazo no va a ser.

374

José Manuel García Catalán

Gracias a todos por su participación en el título de este seminario “Seguridad y desarrollo económico”, evidentemente puede haber seguridad sin desarrollo económico y, en un periodo breve de tiempo, obviamente puede haber desarrollo económico sin seguridad; pero los pueblos permanecen muchos años, los Estados también y en un territorio determinado. Desarrollo económico sostenido y seguridad son absolutamente imprescindibles y queremos tener una sociedad libre, democrática y con pleno respeto para todo el mundo.



**QUINTO PANEL: SECTORES DE SEGURIDAD CON INCIDENCIA
DIRECTA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO**

INCIDENCIA DE LA SEGURIDAD PRIVADA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

MANUEL YANGUAS MENÉNDEZ
Jefe de la Brigada Operativa Empresas y Personal

La actividad de las empresas de seguridad privada en España está regulada básica y esencialmente por una ley, la Ley 5/2014 de 4 de abril, de Seguridad Privada. La propia Ley establece el marco regulador, es decir, regula la prestación de actividades y servicios de seguridad privada por personas privadas, para la protección de personas y bienes. Y la misma Ley enuncia cuáles son los fines de la seguridad privada:

377

- Satisfacer las necesidades de seguridad o de información de los usuarios.
- Contribuir para garantizar la seguridad pública, complementando el monopolio que corresponde al Estado.

La seguridad privada, actualmente, se concibe en la Ley 5/2014 de 4 de abril, como complementaria y subordinada de la seguridad pública.

En aquellos lugares donde las administraciones o el Estado, no quieren o no pueden estar, está previsto que esté la seguridad privada, siempre y cuando preste los mismos servicios sin perjuicio de los propios de la administración en general, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La Ley establece una serie de actividades exclusivas para la prestación por empresas de seguridad privada, es decir, hay unas actividades que solo se pueden prestar por empresas de seguridad privada y que se corresponden con las actividades que prestan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La primera de estas actividades sería la vigilancia y protección de bienes y establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que se encuentren en su interior. Es la prestación por vigilancia de seguridad que vemos habitualmente en los centros comerciales, en los filtros del aeropuerto, en los accesos a los juzgados; es decir, tanto en edificios públicos como privados.

La segunda de las actividades, que es exclusiva y que solo pueden prestar las empresas de seguridad, es el acompañamiento, defensa y protección de personas físicas determinadas, incluidas las que ostentan la condición legal de autoridad; esto es, las escoltas de personas o de grupos de personas. Esta es otra actividad que pueden desempeñar sin perjuicio de las que correspondan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La tercera de las actividades que prevé la Ley es el depósito, custodia, transporte de fondos, recuento y clasificación de monedas y billetes; títulos-valores, joyas, metales preciosos, antigüedades, obras de arte u otros objetos que, por su valor económico, histórico o cultural y, por las expectativas que generen, puedan requerir vigilancia y protección especial; tanto en el transporte como en la custodia y la distribución de los efectos.

378

Y la cuarta sería el depósito y custodia de explosivos, armas, cartuchería metálica, sustancias, materias, mercancías y cualesquiera objetos que por su peligrosidad precisen de vigilancia y protección especial. También se incluye el transporte y distribución de esos efectos.

Otra de las actividades sería la instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad; conectados a centrales receptoras de alarmas, o a centros de control, o de vídeo vigilancia. La instalación y mantenimiento del sistema de seguridad, es una actividad propia de empresas de seguridad privada, siempre que estos sistemas estén conectados a una central receptora de alarmas, a un centro de control, o a un centro de vídeo vigilancia. Los sistemas de seguridad que un particular tiene instalados en su casa, los puede instalar cualquier empresa e incluso el particular interesado; pero, si está conectado a una central receptora de alarmas, si el particular la tiene instalada en su casa y conectada a una central, será una empresa de seguridad privada de instalación y mantenimiento la que la instale.

También está la explotación de centrales para la conexión, recepción, verificación y, en su caso, respuesta y transmisión de las señales de alarma; y en el caso de que sean positivas, la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en estos casos.

La última actividad sería la investigación privada en relación a personas, hechos o delitos sólo perseguibles a instancia de parte.

En España, tenemos mil quinientas cincuenta y cuatro empresas de seguridad privada. Las actividades son independientes, cada empresa tiene que estar autorizada para las actividades anteriormente presentadas. Una empresa puede hacer una o varias actividades, el transporte de fondos, la custodia de personas y bienes...; también puede dedicarse a hacer escolta, transporte de explosivos, o a una sola de ellas. Para ejercer esta función tiene que estar autorizada por el Ministerio del Interior, tramitación que se realiza a través de la Unidad Central de Seguridad Privada, y estar obligada a cumplir una serie de requisitos. Una vez se hayan cumplido los requisitos solicitados, tendrán la autorización pertinente para ejercer cada actividad concreta y poder realizar su labor.

La actividad de investigación de hechos, personas o delitos, a instancia de parte, la realizan los detectives; su labor se desarrolla en despachos y en España existen mil cuatrocientos diez despachos de detectives.

El porcentaje de distribución de actividades de las empresas que se dedican a la instalación y mantenimiento de sistemas de seguridad, mayoritariamente es del setenta por ciento. En España tenemos, aproximadamente, un millón seiscientas mil conexiones a centrales receptoras de alarma, tanto de particulares como de empresas.

379

La segunda actividad con mayor volumen es la de vigilancia y protección de establecimientos y de personas. Para la prestación de este servicio deben vestir de uniforme.

El diez por ciento se dedica a la explotación de las centrales de alarma, es decir, a recibir los avisos de comunicaciones de alarma y dar la información pertinente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de España. El cinco por ciento de las actividades, van referidas al transporte y depósito de explosivos y a la protección de personas. Y, el uno por ciento, al transporte y depósito de fondos. En estos momentos, para el transporte de fondos, solo hay dos empresas.

Según la Ley, estas actividades son realizadas por empresas de seguridad y con el personal idóneo; los servicios propios de esas actividades las presta el personal de seguridad privada. Las empresas tienen que estar autorizadas y el personal tiene que estar habilitado. Todos tienen que cumplir una serie de requisitos previos de formación; superar en algunos casos una serie de pruebas y, lo más importante, tiene que ser personal habilitado para ejercer esas funciones.

En la actualidad, hay unos ciento cinco mil empleados como personal de seguridad privada trabajando directamente en el sector. Tenemos casi trescientas cincuenta mil habilitaciones para todas las profesiones de seguridad privada pero, trabajando actualmente, ciento cinco mil empleados.

Las profesiones mayoritarias son las de vigilantes de seguridad, con la especialidad de explosivos, es decir, los que se dedican a la vigilancia y custodia de explosivos. Vigilantes de seguridad y vigilantes de explosivos realizan siempre sus funciones de uniforme.

Los guardas rurales se dedican a la vigilancia y protección dentro de las fincas rústicas, no en el ámbito rural. No hay que confundir ámbito rural con ámbito urbano, Policía urbano, Guardia Civil, Guarda rural. En el ámbito rural, en un pueblo donde esté desplegada la Guardia Civil, hay vigilantes de seguridad, por ejemplo en el Mercadona; y Guardas rurales en las fincas rústicas. La labor de los Guardas rurales dentro de las fincas rústicas es vigilar, por ejemplo, una explotación agrícola, o una ganadería de toros. Tienen dos especialidades: la guarda pesca marítima, por si hay una piscifactoría en el ámbito rural, y, los guardas de caza, que son los que vigilan los cotos de caza.

380

El control y la inspección de todas estas profesiones corresponden a la Policía Nacional, a la Unidad Central de Seguridad Privada, salvo la de los guardas rurales que corresponde históricamente a la Guardia Civil. No hay que confundir la vigilancia en el ámbito rural con la vigilancia y protección de personas en el centro urbano, realizada por los vigilantes de seguridad, independientemente del tamaño de la localidad. Y los Guardas rurales únicamente están en las fincas rústicas, fincas privadas rústicas.

Otras de las figuras claves son los directores y jefes de seguridad; las grandes empresas están obligadas a tener un departamento de seguridad y, al frente de este departamento, tiene que estar un director que, además, tiene que asumir toda la responsabilidad del departamento. El director es el principal enlace con la administración general y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en cuanto a trasvase de información desde el sector, o desde la empresa, con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. El jefe de seguridad es el responsable de la empresa de seguridad en cuanto al personal y las medidas de seguridad.

Todas las empresas de seguridad, a su vez, tienen que adoptar medidas de seguridad y el jefe de seguridad es el responsable de esas medidas y de la colaboración y trasvase de información entre la empresa y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Finalmente, los detectives privados se dedican a la investigación privada, pero no pueden investigar delitos públicos, excepto a instancia de parte.

La incidencia económica

El sector factura en España, aproximadamente, unos tres mil quinientos ochenta millones de euros. En el año 2016, concretamente, el sector de seguridad privada facturó ciento cuarenta y dos mil millones de euros en el mundo.

En España, el ochenta y tres por ciento del negocio de protección y seguridad que se realiza por empresas proviene del sector privado y solo un diecisiete por ciento del sector público.

Dentro de este sector público, casi la mitad del negocio que se mueve, lo generan las empresas públicas y, aproximadamente, una cuarta parte la Administración del Estado y el resto la Administración autonómica y local.

El sistema se basa en que hay sujetos, empresas, gente que actúa en el mercado y que están obligados por Ley a adoptar medidas de seguridad; por ejemplo, en las infraestructuras críticas. Las infraestructuras estratégicas también están obligadas, así como los bancos, y los sujetos obligados, que deberán adoptar medidas de seguridad. Además del carácter voluntario de la seguridad privada, hay gente que tiene que adoptar medidas y, por tanto, además de constituir un departamento tiene que contratar empresa o empresas de seguridad.

381

¿Qué ingresos obtiene el Estado, la administración central, como consecuencia de la actividad de las empresas y del personal de seguridad privada?

Durante el año 2016 se han ingresado unos seiscientos sesenta mil euros por tasas correspondientes a las autorizaciones que se cobran por los diferentes servicios, autorizaciones y trámites administrativos. En la Unidad Central y en las diferentes Unidades Territoriales se han cobrado, aproximadamente, casi setecientos mil euros y, en concepto de sanciones por infracción de la normativa reguladora, cuatro millones ochocientos noventa y siete mil novecientos cuarenta y un euros, debido a que se están desarrollando funciones que realmente corresponderían a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Para regular esta actividad existe un régimen sancionador, no es una actividad que el Estado, la administración y menos la ley, haya dejado en manos

de la seguridad privada para que hagan lo que quieran, sino para que lo hagan de una manera concreta. La seguridad privada es una actividad muy regulada y el que no cumple la normativa corre el riesgo de ser sancionado y, como consecuencia de esas sanciones promovidas a través de las Subdelegaciones de Gobierno o desde la propia Unidad Central, se han obtenido esos ingresos. En este año 2016 se han hecho efectivos casi cinco millones de euros en concepto de sanción.

¿De qué se quejan las empresas del sector en el desarrollo de la actividad? Se quejan de la competencia desleal, de que las empresas compitan entre ellas deslealmente, del intrusismo, de la realización de actividades por empresas no autorizadas, empresas piratas, o la utilización de personal no acreditado, por ejemplo vigilantes escolta.

Esta situación se persigue desde una doble vía, la penal y la administrativa, porque en la competencia desleal suele haber mucho fraude fiscal y, para combatirlo, en la Unidad existen dos secciones: una de investigación y otra de inspección y control que se dedican, precisamente, a investigar el intrusismo y el fraude en el sector. O bien, porque lo conocemos de *motu proprio* o por denuncia del propio sector o algún particular.

382

Se quejan también de que, en las convocatorias de licitaciones o en los concursos de adjudicaciones, se ofertan precios bajos; y que la más culpable es la Administración, porque tiene la norma de primar el precio en los pliegos de condiciones y la oferta más baja es la que se lleva el servicio. Tirando los precios en el sector se ofrecen servicios a bajo coste con pérdidas que intentan compensar luego de otra manera. Esas pérdidas se compensan con posterioridad recortando los sueldos del personal, aunque, todo esto esté sujeto a normativas, al convenio laboral o a la normativa sectorial.

También se quejan de que, debido a todo esto, tienen una baja y escasa rentabilidad. El sector ha sido muy castigado por el tema económico. La crisis económica les ha afectado mucho entre otras cosas porque las empresas, a la hora de recortar, lo primero que han hecho ha sido recortar en seguridad, de reducir sistemas de seguridad y, sobre todo, personal de seguridad, servicios que se prestaban veinticuatro horas; ahora solo se prestan por la mañana; donde antes había cuatro vigilantes ahora solo hay uno y, como consecuencia, aparece el intrusismo, conseguir el mismo trabajo por menos precio y de otra manera. Esta es la forma de intentar compensar esa rentabilidad, haciendo maniobras raras y provocando la competencia desleal.

También es cierto que la Ley 5/2014 de 4 de abril, tiene sesenta y nueve artículos donde se expone que hay que desarrollar reglamentariamente las

actividades y el personal de investigación privada. Por el parón político que España ha tenido desde el año 2014 al 2017, el reglamento ha estado paralizado. El reglamento que va a desarrollar la Ley en la actualidad, permitirá realizar todas las actividades y servicios con una norma ya vigente, porque tenemos una Ley, un reglamento de 1994; ocho órdenes ministeriales que regulan por su cuenta medidas de seguridad, personal, empresas; y otras regulan la formación... Es decir, se ha ido regulando parcialmente.

La Ley, por fin, unifica toda esa legislación que tenemos más o menos dispersa, pero necesita un desarrollo. En la Secretaría de Estado existe un documento, un reglamento, un proyecto de reglamento ya elaborado por la Unidad y consensuado con la Guardia Civil en la parte que les afecta a ellos -reglamento de armas y de los guardias rurales- y que tiene el visto bueno de la Secretaría de Estado, pendiente de que se le de vista pública al sector para la parte de alegaciones y se apruebe por Real Decreto a finales del año 2017 o primeros de 2018.

Pregunta en sala: debido a la escasez de recursos y teniendo en cuenta todas las áreas que hay que cubrir, ¿hay iniciativas concretas para establecer canales de comunicación directos con la gente que trabaja en seguridad privada para formarles en aspectos como de información o utilizarles, también, como una extensión de lo que puede ser policía?

383

Responde Manuel Yanguas Menéndez

La Unidad tiene un programa de colaboración que se llama Red Azul, un programa de colaboración que tiene la Policía Nacional. La Guardia Civil tiene otro programa que se llama Copera. El nuestro, Red Azul, es a nivel nacional y tenemos otro de colaboración con las empresas que trabajan en el extranjero que es Red Azul Internacional. Red Azul se gestiona directamente desde la Unidad, desde la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, y Red Azul Internacional se realiza a través de la división de cooperación internacional. La ley prima, sobre todo, además de la consideración de complementaria y subordinada; la colaboración y control por la seguridad pública.

Una de las líneas básicas y principales de la Ley, es la colaboración entre el sector público y privado. A partir de ahí, además de promover la formación, se están haciendo unas jornadas que se realizan por toda España, recientemente en Canarias, para mejorar la seguridad. En estas jornadas se establece un día de trabajo con directores de seguridad, jefes de seguridad... Es decir, se convoca a las empresas, a los representantes de las empresas, de los departamentos de seguridad, de los centros de formación -hay centros de formación exclusivos para formación del personal, tanto de formación

previa como la posterior de los empleados de seguridad privada y que están autorizados y a los que también se convoca-, y se les explica que es lo que la policía espera de ellos y lo que ellos pueden esperar de la policía. Se les informa de cuáles son los sistemas de canalización de información y qué información se les puede dar. También hay jornadas con el personal de vigilancia, guardas rurales, escoltas..., e igualmente se les informe de los sistemas de colaboración.

En la Comisaría General de Seguridad Ciudadana existe una sala 24 horas de asistencia, con un teléfono gratuito donde cualquier persona que esté habilitada, principalmente vigilantes porque cubren 24 horas, cualquier vigilante, cualquier escolta que tenga algún problema, a cualquier hora, nos puede llamar; bien para intentar solucionar alguna duda o porque en ese momento los servicios de emergencia, teléfono de emergencia, esté colapsado. Se recibe esa llamada, la canalizamos y le ponemos en contacto o le enviamos un vehículo del Cuerpo Nacional de Policía, o de la Guardia Civil si está en el ámbito rural.

384 *Pregunta en sala:* ¿Hay algún tipo de control especial sobre el personal de seguridad privada que tiene acceso a armas de guerra cuando se encuentra en buques pesqueros, como por ejemplo en zonas de aguas internacionales? Porque, a raíz de los problemas que han surgido con piratas, cambia un poco la normativa y sí que pueden llevar armas de guerra.

Responde Manuel Yanguas Menéndez

Con el secuestro del Alakrana se planteó un problema; tenemos aproximadamente cuarenta y un pesqueros atuneros en el océano Índico. Esos barcos están allí las veinticuatro horas del día faenando y los trescientos sesenta y cinco días al año. Se planteó un problema porque hubo un ataque pirata, se secuestró un barco español y a otros de diferentes países, se incrementaron los ataques y se tuvo que poner solución a esto. Una de las soluciones podría haber sido poner una fragata o un crucero al lado. A España eso hubiese encarecido bastante el atún. Era una opción, la marina francesa optó por ello, subió marines a los barcos de transporte o a los pesqueros y les acompañaba siempre un barco de guerra en las proximidades. España, eso no se lo podía plantear y se ofreció una solución novedosa que fue la de utilizar seguridad privada española, porque son barcos de bandera española y es soberanía española y, por lo tanto, rige la ley española.

Desde el año 2004, tenemos en los barcos pesqueros españoles y en algún gasero, vigilantes de seguridad que llevan armas de guerra, llevan fusiles de asalto y ametralladoras, pues lógicamente contra los piratas no podían protegerse con las armas reglamentarias propias de los vigilan-

tes que son un revolver de cuatro pulgadas o a lo sumo una escopeta de postas que son las que llevan en los camiones de transporte de fondos. Es decir, trasladar ese sistema a un barco cuando se te acerca un esquife con lanzagranadas y kalashnikov era contraproducente, con lo cual, hubo que reformar la normativa y desde entonces tenemos vigilantes. Hay, aproximadamente, tres o cuatro vigilantes por barco y suelen llevar dos ametralladoras MG y cuatro o cinco fusiles de asalto y unos cuatro o cinco mil cartuchos para cada arma.

El control se hace como se puede, porque están en el Índico, hay barcos que se les conoce por el nombre, son barcos que están faenando continuamente, que solo toman tierra para soltar el pescado o para reparaciones y lo hacen en las islas Seychelles, nunca han vuelto a España.

Estos servicios se prestan por una empresa de seguridad española y está controlada. Ellos tienen un jefe de equipo; de los tres o cuatro vigilantes que van, uno es jefe de equipo y envía a diario un informe; son personal habilitado, han hecho cursos de manejo de armas y el ejército les ha enseñado a manejarlas; casi todos son ex marines españoles, son gente que ha estado en el ejército o en la armada, gente acostumbrada a manejar armas. Nosotros recibimos información continua de los incidentes que tienen, y que los tienen; lo que pasa es que los repelen. Y, sí, se lleva un control; hubo un incidente en un barco, como podía haber pasado en cualquier otro sitio, se le fue la cabeza a un vigilante y dio la casualidad que tenía un fusil de asalto pero también podía haber tenido un machete, daba igual. No es un sitio especialmente peligroso y conflictivo un barco donde estás conviviendo con once personas todo el día. Le pasó al vigilante como le podía haber pasado a cualquier otro miembro de la tripulación. Pero control, hay control absoluto; se envían partes todos los días de los incidentes, de las prácticas que hacen de tiro, la cantidad de munición que se maneja, qué armas tienen, si algún arma se ha deteriorado. Sabemos exactamente quienes están, que vigilantes hay, porque tenemos cuadrantes, están tres meses y luego desembarcan y van otros vigilantes. En el caso del incidente se sabía exactamente quienes estaban en ese barco.

385

Por supuesto que hay incidentes, como puede haberlos en cualquier sitio, durante días, conviven once personas hasta que desembarcan y son sustituidos por otros vigilantes. No es un sitio especialmente peligroso o conflictivo, porque hay un control absoluto. A diario, se envían partes de los incidentes, de las prácticas que hacen de tiro, de la cantidad de munición que se maneja, las armas de que disponen; e igualmente sabemos quienes están, qué vigilantes hay; es decir, hay un control total.

Los barcos son de soberanía española y por eso no se facilita el acceso de otros países a la vigilancia, porque eso es imposible. Según la normativa española son barcos de bandera española y se les aplica la normativa española.

Por lo tanto, había dos opciones, subir a la Armada, pero no era lógico porque la Armada Española ya estaba allí prestando servicio contra la piratería -se está hablando de unos cuarenta pesqueros más los que hay allí, algún gasero-, o contratar seguridad privada.

Pregunta en la sala: en la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas policiales, al tener transferida la inspección de las empresas de nivel estatal, ¿genera algún tipo de problema?

Responde Manuel Yanguas Menéndez

386

En materia de seguridad privada hay ciertas competencias que están transferidas a las Comunidades Autónomas que tienen a su vez transferidas las competencias en seguridad pública y que son el País Vasco y Cataluña. En esas dos comunidades autónomas la inspección y el control de los servicios que se prestan, bien sea por empresas de ámbito nacional o del ámbito comunitario autonómico, la realizan la Ertzaintza y los Mossos d'Esquadra. Aquellas empresas que quieran establecerse en cualquiera de esas dos comunidades, despachos de detectives, o centros de formación y quieran trabajar únicamente en ese ámbito autonómico, la autorización corresponde a las respectivas administraciones autonómicas. Conflicto, ninguno, nosotros tenemos muy claro en lo que se refiere a la Unidad cuáles son nuestras competencias y cuáles las de las comunidades autónomas, tampoco lo tenemos con la Guardia Civil; es más, en estas conferencias que damos en las comisarías, también tenemos evangelización con los funcionarios de nuestras unidades territoriales; les recuerdo que no se deben entrar en temas que correspondan a la Guardia Civil, tanto a la ICAE (Intervención Central de Armas y Explosivos) como al Seprose (Servicio de Protección y Seguridad), que son los que llevan los Guardias rurales en la Guardia Civil.

TURISMO SEGURO – COMERCIO SEGURO

MARÍA ISABEL CABELLO PRIETO
Jefa de la Unidad Central
de Participación Ciudadana

En principio, turismo y comercio pudieran parecer dos temas que no tienen mucha relación entre sí pero, en realidad, están íntimamente entrelazados.

387

Durante el año 2016, hubo en el mundo 1235 millones de turistas internacionales. En esta cifra no se cuentan los excursionistas (aquellas personas que se trasladan de un país a otro y no pernoctan) ni los turistas nacionales.

Cuando decidimos hacer un viaje, podemos elegir dónde vamos, cuándo vamos, con quién vamos, cómo vamos, cuántos días.....todo es negociable. Lo único que no es negociable y que no nos hará decir que sí a un viaje, por muy bueno que sea, es nuestra preocupación, nuestro miedo: la seguridad no es negociable.

Por eso, en Policía Nacional vendemos seguridad para que el Fondo Monetario Internacional siga diciendo que España es el primer país del mundo en turismo, el país con mayor número de ofertas turísticas, el país al que prefieren venir los turistas y los propios españoles para pasar sus días de vacaciones.

Queremos que España siga siendo uno de los países turísticos por excelencia, al que los turistas vengan a disfrutar, a sentirse seguros y, si es posible, a hacer compras.

El hecho de decidir que me voy de vacaciones implica “comprar” un paquete turístico: decido contratar un guía turístico, decido pagar un billete de avión, una estancia en un hotel. Con ello, estoy comprando, estoy pagando unos impuestos en el país de destino, estoy generando comercio.

Comercio seguro y turismo seguro van de la mano. No hay comercio seguro sin turismo seguro y viceversa.

Policía Nacional cuenta, entre otros, con dos planes de prevención:

- El “Plan Turismo Seguro”, que surge de la Instrucción 7/2011 de la Secretaría de Estado de Seguridad para la creación de un entorno seguro para nuestros turistas.
- El “Plan Comercio Seguro”: un plan exclusivo de Policía Nacional, que se desarrolla como resultado de las demandas del sector comercial, de las asociaciones y las confederaciones de comerciantes de España al Cuerpo Nacional de Policía. Los colectivos solicitan unas medidas de seguridad mínimas para sus comercios, que garanticen un comercio seguro.

Ambos planes están directamente entrelazados.

España es un país eminentemente de servicios, es uno de los países más importantes en el sector terciario. El comercio y el turismo son una parte muy importante del motor económico de España. Los ingresos de ambos son cuantiosos y están relacionados. Cualquier turista es un cliente potencial en España y en cualquier establecimiento.

388

En el año 2016, España contó con 50 millones de “excursionistas extranjeros” (que vinieron a España, pasaron el día en nuestro país y volvieron a pernoctar a sus países), y con 75,6 millones de “turistas extranjeros” (que vinieron a nuestro país y pasaron unos días en España).

El año pasado tuvo 170 millones de “turistas españoles” que hicieron turismo por España, porque prefieren la seguridad de nuestro país a irse a cualquier entorno paradisíaco que no les ofrezca las mismas garantías.

En 2016, los hechos delictivos contra los turistas representaron un 60% de hurtos (el 90% de ellos al descuido de los turistas), seguido muy de lejos de otras tipologías delictivas.

Respecto a los hechos delictivos realizados en el comercio, ocurre prácticamente lo mismo. En el primer semestre de 2016, el 68% fueron hurtos al descuido. Si se compara con el primer semestre del año 2017 la cifra ha descendido en unos 2000 delitos de hurtos.

En general, podemos asegurar que, en el primer semestre 2017 ha bajado la delincuencia un 4% en todas las tipologías delictivas respecto del primer semestre de 2016.

La instrucción 7/2011, de Secretaría de Estado de Seguridad, que implementa el plan turismo seguro, recoge dos acciones importantes: que se pro-

porcione un entorno seguro a los turistas y, desde la corresponsabilidad de todas las instituciones públicas y privadas, que se ofrezca una mayor calidad de servicios a los turistas.

De esta forma se consigue que mejoren los servicios, ya no solo para los turistas sino también para los propios españoles. Estamos mejorando servicios que van a dar utilidad a los extranjeros pero también a los nacionales.

La resolución del año 2013 de la Dirección General de la Policía por la que se aprueba el Plan Comercio Seguro, renovada con carácter bianual, ha adquirido el carácter permanente desde el pasado 31 de mayo de este año 2017.

La Resolución consiste en proteger el sector comercial, motor fundamental de la economía española, y ofrecer seguridad a los comerciantes, ya que tienen unas características específicas dentro de sus comercios.

Comparando uno y otro, tenemos:

- 1) Por un lado el Plan Turismo, que desarrolla campañas turísticas en varios idiomas. El tríptico que se ha publicado este año 2017, viene en once idiomas diferentes con medidas muy generales de seguridad para los turistas.
- 2) Por otro lado el Plan Comercio: existe una guía con medidas de seguridad y principales *modus operandi* (qué no hacer y cómo no caer en la victimización cuando estoy en un comercio).

389

En ambos Planes se busca aumentar la presencia policial, sobre todo en aquellos momentos y en aquellas zonas de especial influencia turística o comercial.

En Policía Nacional se ha trabajado y se está trabajando para resolver las demandas sociales, buscando una respuesta a las peticiones que nos llegan de uno y otro sector.

No se podrían conocer las necesidades del sector si no tuviéramos reuniones constantes con ellos a través de todos los funcionarios que trabajan en prevención: los delegados de Participación Ciudadana.

Nos solicitan información sobre los diferentes procedimientos de denuncia y de cómo hacerlo y cómo mejorar la recepción de las denuncias. Estamos mejorando la calidad en el servicio porque hemos mejorado no solo las vías de recepción de las denuncias sino también el acceso a los servicios que presta Policía Nacional a toda la sociedad.

Formamos, desde Policía Nacional, al personal que está en contacto directo con el sector del turismo y formamos al personal que está en contacto

directo con el sector del comercio, muchas veces –en el caso de los comerciantes– de la mano de la seguridad privada.

Toda la información se hace llegar a los colectivos de comercio o turismo a través de la red de expertos en Participación Ciudadana.

Tenemos en toda España 217 delegados de participación ciudadana, uno en cada una de las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía. Algunos de los delegados cuentan con un equipo de apoyo.

La Unidad Central de Participación Ciudadana, adscrita a la Comisaría General de Seguridad Ciudadana de Policía Nacional, coordina y supervisa la labor de los delegados de toda España.

Se puede hablar de más de 500 funcionarios trabajando en prevención en Policía Nacional y, por supuesto, trabajando en la implementación de estos planes en todo el territorio, excepto en las dos comunidades autónomas en las que están delegadas estas competencias (País Vasco y Cataluña).

En participación ciudadana, en el año 2016, se realizaron 6.731 reuniones con colectivos privados, 424 con colectivos públicos y el resto fueron presentaciones ante los medios de comunicación, charlas formativas, etc.

390

En lo que va de año 2017, la dinámica es prácticamente la misma, ya se han superado las 3000 reuniones y el objetivo es divulgar la prevención a través de consejos de seguridad y atender las demandas de los diferentes sectores.

Las acciones que se están llevando a cabo para mejorar las peticiones que nos hacen, relacionadas con el plan turismo, son las de:

- Avanzar en la prevención de los delitos contra los turistas, como dice la Instrucción de la SES, reduciendo la vulnerabilidad de los turistas.
- Fortalecer la lucha contra la delincuencia en las zonas turísticas creando un entorno seguro.
- Mejorar la calidad de la prestación del servicio.

En la difusión del Plan Turismo, la Secretaría de Estado de Seguridad ha publicado este año un tríptico en once idiomas con medidas de seguridad. Se presentó el Plan Turismo 2017, coincidiendo con la operación verano, por el Ministro del Interior y el Ministro de Energía, Turismo y Agenda Digital. En el tríptico publicitario se informa de las medidas de seguridad y de los delitos de los que pueden ser víctimas los turistas.

Queremos fortalecer la lucha contra la delincuencia en las zonas turísticas formando a los empleados. Son muy numerosas las empresas que solicitan

a Policía Nacional que forme a sus empleados para que sepan reconocer una estafa o el dinero falso, para saber cómo formular denuncia o rellenar el parte de hospederías. Nos solicitan información sobre los *modus operandi* (desde hurtos amorosos a secuestros virtuales) más habituales en el sector. Se están haciendo campañas de prevención en ese sentido.

Dado que para los comerciantes es importante no tener que perder tiempo en ir a las Comisarías a presentar una denuncia o a ratificarla después de haberla interpuesto por internet, se ha creado un grupo de trabajo (por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad) para resolver esta problemática con lo que denominamos “denuncias in situ”.

La mejor manera de mejorar la calidad de nuestros servicios es dando formación a los policías. La formación en idiomas también es muy importante. En 2016 se han formado 7265 policías en cinco idiomas y ha aumentado el número de alumnos en el año 2017.

Se quiere mejorar la calidad en la prestación de servicio de los sistemas tradicionales: la llamada al 091, la comparecencia física en comisaría, las denuncias por teléfono o bien a través de la página web (para determinadas tipologías delictivas).

En 2016, de las 44.000 llamadas que se recibieron, se produjeron 31.000 denuncias telefónicas (14.000 fueron peticiones de información que no acabaron en denuncia). 391

En cuanto a denuncias por internet: en 2016 hubo 68.000 y, en los cinco primeros meses de 2017, se han realizado 13.000 denuncias telefónicas y 33.000 denuncias por internet.

Necesitamos utilizar todos los medios que tenemos a nuestro alcance para hacer que la Policía Nacional sea más accesible, que todas aquellas personas que solo quieren información no tengan que ir a comisaría, no tengan que llamar al 091 o estar esperando las colas.

En este momento, cada vez que un ciudadano (entre ellos los turistas y los comerciantes) necesite contactar con la Policía puede:

- Ir a la Comisaría a presentar una denuncia.
- Llamar al teléfono de denuncias por teléfono.
- Seguir utilizando el servicio de denuncias a través de internet.
- Utilizar los Servicios de Atención al Turista Extranjero (SATE) al que asisten también ciudadanos españoles. Un servicio que consta también de sus propios traductores.

- Usar el sistema de la Fundación Orient que ha puesto a disposición de Policía Nacional para la traducción al idioma chino.
- Utilizar el sistema “Svisual” de video-interpretación que permite a cualquier persona con una discapacidad vocal hacer su denuncia en comisaría sin necesidad de tener que ir acompañado por un intérprete.
- Utilizar los “bucles magnéticos” para las personas con discapacidad auditiva.
- Fomentar el uso de la aplicación “AlertCops”. Es una aplicación de Secretaría de Estado de Seguridad muy funcional, en español e inglés, para denunciar delitos y enviar alertas de seguridad a la policía.
- Finalmente, las redes sociales se están utilizando para contactar con policía, para comunicar información, que muchas veces ha podido acabar en la detención de terroristas y delincuentes de todo tipo.

Respecto al **SATE** (Servicio de Atención al Turista Extranjero): tenemos trece unidades SATE en territorio de Policía Nacional.

392 En el SATE hay, por un lado, funcionarios de Policía Nacional para la recepción de denuncias y, por otro, personal intérprete contratado por el Ayuntamiento correspondiente o por la Delegación del Gobierno para facilitar información general, turística o para hacer de intérprete a la hora de efectuar la denuncia.

Para un mejor servicio, en los SATE existen unas encuestas de calidad. En este momento, hay una valoración de 4,5 sobre 5 en dichas encuestas.

Los turistas atendidos en 2016 fueron 28.700 y las denuncias interpuestas fueron 13.400. En el primer semestre de 2017 se ha reducido esa cifra. Esto se traduce en un aumento de la concienciación tanto de los turistas como de las empresas intermediarias de que la seguridad es cosa de todos. Las medidas de prevención que se están divulgando, las invitaciones a las agencias e intermediarios para que difundan consejos de seguridad a los turistas cuando llegan a España están reduciendo la cifra de hurtos a este sector.

En relación con el **Satic** (Servicio de Asistencia y Traducción al Idioma Chino), la Fundación Orient pone a disposición de Policía Nacional este servicio, que consiste en una llamada a tres. El Satic facilita la comunicación del ciudadano chino que accede a la Comisaría de Policía con el funcionario que recoge la denuncia. Hasta ahora, para poner denuncias, se veían obligados a asistir con un familiar, un intérprete o con alguien de la Fundación Orient.

Este sistema está implantado en seis Comisaría de Madrid: Usera, Villa-verde, Carabanchel, Puente de Vallecas, Fuenlabrada y Parla.

Se está colaborando con la Fundación para que se extienda al resto de provincias y pueda llegar a tener un ámbito nacional.

“Svisual” es un sistema de video-interpretación en lengua de signos española para aquellas personas que no pueden hablar o que sean sordomudas. Se trata de una videoconferencia en la que la persona con problemas de comunicación se ve y se comunica mediante lengua de signos con el traductor y el policía escucha la traducción.

Está instalado en quince comisarías de toda España y está en proceso de instalación en cuatro. La petición de este sistema surge de la Confederación Nacional de Sordos, haciéndose cargo de la instalación la Fundación ONCE, para evitar que las personas con esta discapacidad tengan que buscar siempre compañía para poder poner una denuncia.

Él es un sistema de comunicación que permite a aquellas personas que tienen un problema auditivo poder conectarse, mediante un audífono digital, con la persona que les está hablando, reduciendo todo ruido ambiental.

Esto permite que la persona, que pone en posición “T” el audífono, conecte con el bucle magnético y escuche solo lo que le está diciendo el Policía. Pero solo funciona con los audífonos digitales que tienen la opción de conectarse al bucle.

393

Esto responde a una queja reiterada, por parte de la Fundación de Sordos, que decía que en las Comisarías, igual que ocurre en lugares en los que pueden concentrarse numerosas personas, había mucho ruido de fondo. En la actualidad hay 237 bucles magnéticos instalados en 124 comisarías (en las Oficinas de denuncias o bien en las de expedición del DNI).

La aplicación Alertcops (Servicio de Alertas de Seguridad Ciudadana de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) es una aplicación para Smartphone que permite al usuario, una vez registrado, enviar alertas de seguridad a las Ffcscse.

Al enviar una alerta, las Ffcscse reciben los datos personales del usuario y su posicionamiento.

Las posibilidades que recoge Alertcops son: 1.- robo, atraco, asalto, 2.- vandalismo, daño, 3.- agresión, pelea, 4.- agresión sexual, 5.- Violencia de género, 6.- acoso escolar, 7.- radicalismos, 8.- perdido, desaparecido.

En cuanto al apartado de “radicalismos”, se incluyen todos los delitos de odio. Esta aplicación, además, sirve para aquellas personas que tienen discapacidad auditiva o vocal, ya que ofrece la posibilidad de comunicarse mediante chat que contesta directamente Policía Nacional en tiempo real y, además, está disponible en español y en inglés.

Respecto a las **Redes Sociales**, se están utilizando para divulgar ambos planes (el plan turismo y el comercio seguro), se están divulgando las imágenes de las campañas de prevención, de las campañas específicas de determinadas tipologías delictivas (secuestro virtual, etc), de la participación de Policía Nacional en Fitur o en la UIPT, divulgando medidas de seguridad, etc.

A través de la Redes Sociales se está recibiendo información de los ciudadanos que ha llevado a la detención de delincuentes en algunas ocasiones.

Policía Nacional está presente en Twitter (con tres millones de seguidores), en Facebook (donde se publican noticias de interés nacional) y se están subiendo fotografías en Instagram.

En lo referente a la cooperación internacional, en el caso del turismo, se coopera con las policías nacionales de otros países. Contamos con el proyecto “Comisarías europeas” que se lleva a cabo con la División de Cooperación Internacional.

En el proyecto Comisarías Europeas se produce un intercambio de policías: los policías españoles van a aquellos lugares en los que hay especial afluencia de turistas españoles para atenderles en su propio idioma.

394 En 2016 la Policía Nacional ha patrullado en Lisboa, en Versalles y en Roma. En 2017 han venido policías franceses a Madrid y policías portugueses e italianos a Ibiza.

En el verano de 2017, por primera vez, se han integrado en la patrulla policías de tres países: policías franceses, italianos y españoles han patrullado conjuntamente por Madrid.

El Plan turismo y el Plan comercio tienen, además de estos objetivos generales, unos objetivos específicos en momentos concretos del año, en los que se produce una especial necesidad:

- En el caso del Plan Turismo hablamos de la operación verano (desde el 1 de junio al 31 de agosto para nueve comunidades autónomas, con 22 provincias afectadas). Con esta operación se refuerza la vigilancia y el control en los lugares en los que hay una especial concentración de masas.

En las épocas específicas, se distribuyen los trípticos publicitarios por los delegados de participación ciudadana (en colaboración con los funcionarios de la brigada móvil), trabajando para que el turista tenga un entorno seguro en su destino y en los traslados a ese destino.

- En el caso del Plan Comercio hay campañas específicas (campaña de verano o de Navidad).

En estas campañas se buscan las zonas comerciales y las franjas horarias en las que haya más afluencia de público. Se aumenta la presencia policial y la colaboración con el sector.

Se ha elaborado, a petición de este colectivo, un “cartel disuasorio” que se exhibe en los comercios. En el cartel se comunica que cualquier actividad delictiva en ese comercio será automáticamente comunicada a la Policía.

En materia de colaboraciones, entre otras, se mantienen con la Dirección General de Comercio Interior del Ministerio de Economía, Industria y Competitividad, que publica la guía “Comercio Seguro” en colaboración con la Confederación Española de Comercio.

Existen colaboraciones con fabricantes y distribuidores (Aecoc), con la CEIM, con la CEOE, con DOWN España, con Plena Inclusión (para todas aquellas personas que tienen discapacidad), con Mapfre, etc.

Se está trabajando para que haya traductores chinos en los SATE (a petición de los ciudadanos chinos), se está divulgando el cartel disuasorio en los centros comerciales, así como carteles en Moneygram, Western Union u otras compañías de transferencia de moneda para prevenir los secuestros virtuales.

395

Comercio y turismo son dos caras de la misma moneda, hablar de turismo es hablar de comercio y a la inversa. Si el comercio es seguro, está garantizado que habrá turismo. La mezcla absoluta de ambos es el turismo de compras.

España está adquiriendo cada vez más importancia como país turístico de compras. Ha subido un 4% en turismo de compras y está entre los primeros países del mundo (adelantando a Reino Unido, Estados Unidos y a Francia).

Decía Lao Tse que “un viaje de mil millas ha de comenzar con un simple paso”. Para la Policía Nacional ese paso solo puede ir en una dirección: la que lleve al camino más seguro.

En ese camino de nuestro país hacia la seguridad, esperamos que nuestros ciudadanos (turistas o comerciantes) puedan ir de la mano, no solo de los funcionarios que trabajan en Participación Ciudadana, sino de cualquiera de los miles y miles de profesionales que, magníficamente, trabajan en la Policía Nacional.



CLAUSURA

MARIO HERNÁNDEZ LORES
Director gerente de la Fundación Policía Española

Señor director general de la Policía, señora vicerrectora de la Universidad Complutense de Madrid, señor jefe superior de Canarias, secretario general de la división de formación y perfeccionamiento; secretario general de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, señora fiscal; Manuel Álvarez, director de los cursos de verano del Escorial 2017, compañeros de la Policía Nacional y resto de alumnos del curso “Seguridad y desarrollo económico”, que se ha venido desarrollando en estas aulas desde el día 3 de julio y en otros lugares de este entrañable municipio de San Lorenzo del Escorial.

399

El curso está llegando a su fin; comenzamos el lunes, tres de julio 2017, sentando las bases teóricas de lo que vendría a ser el resto del curso. Partimos de la importancia de la seguridad para gestionar el desarrollo económico entendiendo este como bienestar social y calidad de vida. Esta mejora era la que nos interesaba. Vimos el esfuerzo y el desafío logístico que tiene el Cuerpo Nacional de Policía para proporcionar esa seguridad y partimos de la base de que la inversión que se hace en seguridad tiene un efecto multiplicador, sobre todo, si esa inversión se realiza bien. La inversión multiplica el bienestar social.

Este mismo día nos situamos en aspectos conceptuales que subyacen en el objetivo del curso, específicamente nos centramos en conceptos entre la diferenciación que hay entre seguridad desde las dos perspectivas inglesas que son *safety* y *security*. Al final, se llegó a la conclusión de que estos dos conceptos, cuando tratan el bienestar social de nuestros ciudadanos, viene a ser lo mismo y tienen los mismos efectos de desarrollo y bienestar social.

También, vimos algunos ejemplos de cómo situaciones de carácter interno y externo habían tenido repercusión en la economía de los países del entorno de la Comunidad Europea y, también, en de los de fuera de ella.

El martes, se estudiaron las amenazas terroristas dirigidas a la economía pero, sobre todo, vimos los mecanismos de disuasión, de evaluación, de prospectiva, de investigación financiera y, en general, de cualquier respuesta a este terrorismo e incluso la resiliencia, aunque si bien es cierto, sabemos que la seguridad absoluta es imposible.

El miércoles, se habló de la cooperación internacional y de todos aquellos factores de cooperación que tienen esa relevancia internacional, sobre todo, en Europa. No hay que olvidar que la Unión Europea, hoy por hoy y en su origen, tiene un componente principal de Unión Económica.

El jueves, tomó protagonismo especial la Comisaría General de Policía Judicial. Se contempló la delincuencia organizada en general y la corrupción en particular, como una influencia nacional e internacional en el desarrollo económico y social.

400 Hoy, viernes, las unidades de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, de Seguridad Privada y de Participación Ciudadana, nos han puesto de manifiesto la importancia que tienen el sector de la seguridad privada tanto en el PIB español como en la seguridad objetiva y subjetiva. Y, por supuesto, los grandes programas o planes de turismo seguro y comercio seguro.

También, tuvimos actividades promocionadas por la organización de los cursos de verano de El Escorial como: conferencias, música, exposiciones... Pero, también hubo otras promovidas por la Fundación Policía Española y la Dirección General de la Policía. El simulacro “incidente amok” y la exposición víctimas del terrorismo, son los dos claros exponentes.

Pero si todo esto fue posible, fue gracias al esfuerzo de instituciones y personas; por eso quiero dar las gracias, especialmente, a la Dirección de los cursos, a Manuel Álvarez y a Yanna G. Franco, por su apoyo y a todo su equipo. Hay que dar gracias también al Centro Universitario María Cristina, lugar acogedor donde se ha elevado el espíritu de concentración y estudio. Gracias, también, al equipo de apoyo del área de publicaciones de la Policía Nacional, a Lidia, secretaria del curso; a Carmen, organizadora; a Alfonso y a Jorge. Ellos son los que han hecho posible que este curso haya fluido de la manera adecuada.

Por su puesto, quiero dar las gracias a los miembros del Patrimonio Nacional, señor Terrón y al compañero del Cuerpo Nacional de Policía, Enrique; por habernos facilitado el acceso al Monasterio del Escorial. Y, como no podía ser menos, al Ayuntamiento de San Lorenzo del Escorial,

por habernos permitido realizar nuestras actividades pero, sobre todo, por habernos hecho sentir a gusto.

A los ponentes del curso y a los alumnos, gracias por vuestra paciencia. A partir de este momento, quiero tomar el papel de director gerente de la Fundación Policía Española para decir que el esfuerzo que se ha hecho, por parte de la Fundación, es un esfuerzo que se seguirá haciendo. La Fundación Policía Española es una entidad privada que tiene un interés especial en desarrollar todos aquellos valores de la función policial en general y del Cuerpo Nacional de Policía en particular. La Fundación Policía Española como saben, está participando con premios en aspectos como el de los valores humanos o del periodismo, que ensalzan la función policial; así como el de investigación en I+D+i de la propia función policial. Son premios que, por regla general, se suelen resolver y entregar el dos de octubre que es nuestro patrón.

En este sentido, otras de las funciones que tiene la Fundación Policía Española, es la de publicar libros de contenido policial. Concretamente el martes día 11 de la semana que viene, se va a presentar un libro que es la imagen de toda la institución del Cuerpo Nacional de Policía, tanto en castellano como en inglés y que será un manifestante, a nivel internacional, de lo que es nuestra actividad y nuestro Cuerpo Nacional de Policía.

401

Quiero recordar que todos los cursos que hemos realizado hasta ahora en los cursos de verano de El Escorial, esta es la decimonovena edición, han sido publicados y están a disposición del público. Cada una de las ponencias que se han dado hasta ahora, están publicadas en la página web de la Fundación Policía Española.

Como director gerente de la Fundación Policía Española y en nombre del presidente de esta Fundación, Rafael del Río, quiero garantizarles que seguiremos trabajando en esta línea, desarrollando cursos tan positivos como el de este año.

Gracias a ustedes, alumnos, que son de alguna manera los protagonistas de estos cursos.

PILAR HERREROS DE TEJADA
Vicerrectora de Estudios de la Universidad
Complutense de Madrid

Director general de la Policía, director del curso, director de los cursos de verano de la Universidad Complutense de Madrid del Escorial, autoridades, asistentes y participantes a este curso sobre Seguridad y desarrollo económico. Es un placer estar hoy con todos ustedes aquí para clausurar el trabajo que han venido realizando a lo largo de esta semana, precisamente este año que cumplimos el trigésimo aniversario de los cursos de verano en este entorno magnífico del Escorial.

403

La Universidad Complutense de Madrid y de ello este curso en El Escorial, es un buen ejemplo, participa desde hace décadas en el desarrollo de la cultura de seguridad nacional y es un objetivo en el que todos los agentes públicos y privados somos necesarios, cualquier amenaza para un país, para nuestro país, lo es también para el desarrollo. Estoy convencida de que todos ustedes, después de haber participado en este curso, conocen ahora, mejor que hace una semana, las grandes implicaciones que tiene la seguridad y su mantenimiento para el desarrollo económico de España. Por suerte para todos nosotros, en los últimos años se ha realizado un gran esfuerzo para el desarrollo y la implementación de la estrategia de seguridad nacional y el sistema de seguridad nacional. Sabemos que el terrorismo, la ciberdelincuencia, el fraude, todos los otros temas que se han abordado a lo largo del curso que ahora estamos clausurando, afectan, cada vez más, a la vida cotidiana de todos nosotros. Es indudable, como ya lo han dicho anteriormente, que cada euro invertido revierte con creces en el desarrollo del tejido productivo de nuestro país. Hasta hace no mucho, el ciudadano español medio tenía una percepción baja de los riesgos y amenazas de nuestro estilo de vida y de nuestros valores sociales, probablemente esta baja percepción del riesgo se debía a la gran calidad del trabajo que realizan los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y en concreto la Policía que es prácticamente una de las instituciones mejor valoradas. Desgraciadamente, todos los aconteci-

mientos que están sucediendo han hecho tomar conciencia al ciudadano medio de que esta seguridad hay que defenderla, no es gratuita y estamos en un claro riesgo de perderla.

Tenemos la suerte de que en nuestro país la seguridad nacional se considera un servicio público, como también consideramos que es un servicio público la formación que impartimos desde la Universidad Complutense y, entre todos, tenemos que garantizar y salvar la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos. Todo esto exige el trabajo coordinado de los servicios de inteligencia, la policía, la justicia, las instituciones y los profesionales que están representados entre los ponentes de este curso y que han ido compartiendo con ustedes a lo largo de esta semana los conocimientos y preocupaciones.

404

El trabajo que han realizado, y me atrevo a afirmar que también y casi por delante las relaciones que han establecido a lo largo de esta semana, les deben acompañar y ayudar en el trabajo que sigan realizando a partir de ahora. Les animo a que asuman con responsabilidad la participación y la colaboración del mantenimiento de la seguridad que a cada uno le corresponde. También espero, como no puede ser de otra manera, que los riesgos sobre los que probablemente han hablado y las maneras de abordarlos no les hayan impedido disfrutar de este magnífico entorno de El Escorial, agradeciendo al centro María Cristina y a los Ayuntamientos de San Lorenzo de El Escorial y de El Escorial, toda la generosidad que muestran con el desarrollo de los cursos.

Espero que hayan disfrutado y que lo mantengan a partir de ahora. Les deseo que el curso de verano que hoy finaliza y que, probablemente, para algunos de ustedes dan comienzo ahora a unas vacaciones estivales, sea muy grata y, en cualquier caso, en nombre del rector de la Universidad Complutense de Madrid, les quiero transmitir su más sincera enhorabuena.

En nombre del rector de la Universidad Complutense de Madrid, declaro clausurado el curso de “Seguridad y desarrollo económico”.

GERMÁN LÓPEZ IGLESIAS
Director General de la Policía

Quiero agradecer a la Fundación Policía Española por invitarme a participar en la clausura de este excelente curso sobre “Seguridad y desarrollo económico”. Igualmente quiero dar las gracias a los ponentes por el esfuerzo que han hecho apartándose de sus obligaciones diarias para exponernos su visión y su conocimiento sobre los múltiples aspectos del binomio seguridad y desarrollo económico. Y, también, por supuesto, a los asistentes a este curso de verano del Escorial 2017 de la Universidad Complutense de Madrid por el interés y la participación demostrada.

405

El desarrollo económico es una de las metas que persigue cualquier nación, la razón está clara, resulta imprescindible para garantizar el bienestar y satisfacer las necesidades personales y sociales y, con ello, la dignidad humana. En la actualidad, se estima que solo una quinta parte del planeta está desarrollada económicamente, Estados Unidos, Europa occidental, Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelanda fundamentalmente. Los cuatro quintos restantes, o están en vía de desarrollo, o sufren situaciones de pobreza endémica. Son muchos los factores que influyen en el desarrollo económico de las sociedades, se citan como imprescindibles los recursos materiales, los recursos humanos, la existencia de capital, la innovación tecnológica y una adecuada gestión política administrativa.

Podríamos alargar esta somera lista con varios elementos más y entre ellos figuraría, sin ningún género de dudas, la seguridad. Si analizamos la riqueza de esa quinta parte del planeta y sus niveles de seguridad, hallaríamos una evidente correlación. De ahí, es lógico concluir, que cada euro invertido en seguridad tenga un efecto multiplicador en la creación de riqueza y por extensión en el bienestar general.

Para lograr este efecto multiplicador la inversión ha de realizarse con el criterio de eficiencia y bajo una planificación rigurosa, la cual implica detectar con acierto las principales amenazas a nuestra seguridad y afrontarlas de una forma eficaz. Garantizar la seguridad de la economía forma parte de las acciones propuestas por la Unión Europea en su estrategia de seguridad interior, asumida por la estrategia de seguridad española y, como no podría ser de otra manera, por el plan estratégico de la Policía Nacional que se acaba de aprobar para el período 2017-2021. Todos estos documentos alertan de la necesidad de proteger la economía frente a la amenaza de la delincuencia organizada internacionalmente. Una delincuencia comprende diferentes actividades delictivas que perjudican los intereses de Estado o las actividades de empresas lícitas y a los consumidores pero, sobre todo, a la capacidad de desarrollo de la sociedad.

Con estas premisas, la Fundación Policía Española diseñó este trigésimo curso de verano en el Escorial que ahora clausuramos. Debemos entender los cuerpos de seguridad como instrumento de los Estados, no solo para mantener la seguridad ciudadana y proteger el libre ejercicio de derechos y libertades, sino también, para contribuir decisivamente al desarrollo económico y al bienestar general.

406

En la Policía Nacional somos conscientes de que nuestra labor tiene un peso capital en la consecución de ese fin. Como saben, en los últimos tiempos, la economía española está destacando por la consolidación de su recuperación, de hecho, ha sido la de mayor crecimiento entre las grandes economías avanzadas. Sin duda, las reformas estructurales llevadas a cabo son las responsables de este crecimiento pero, también debemos considerar la labor policial como elemento facilitador.

Les daré algunos datos referidos al año 2016: solo en el ámbito en la lucha contra el crimen organizado, la Policía Nacional desarticuló más de trescientas organizaciones dedicadas a diversas modalidades delictivas y el consiguiente blanqueo de capitales. Respecto al terrorismo internacional, que es la principal amenaza global a la que nos enfrentamos, se realizaron un total de veinticuatro operaciones con un resultado de cincuenta y siete detenidos.

En el balance de resultado global, se consiguió reducir las infracciones penales en más de un punto porcentual y se mejoró la tasa de criminalidad por cada mil habitantes en un cero sesenta y uno por ciento, consolidada un año más entre la más baja de Europa. A estos datos macro habría que sumar el efecto de la labor en tres grandes ámbitos económicos. Me refiero al de la seguridad privada, con cuya labor se complementa la que lleva a cabo la

pública y que, sin duda, contribuye al desarrollo económico de las empresas. Al turismo, la gran industria nacional que fortalece decisivamente con nuestros planes de turismo seguro y al comercio, al que igualmente dedicamos buena parte de nuestro esfuerzo, a través de sucesivos planes específicos de seguridad.

Tampoco podemos olvidar la actividad que desarrollamos en nuestro principal ámbito de referencia en materia de cooperación, que es la Unión Europea. La contribución de la Policía Nacional al espacio europeo de seguridad, se lleva a cabo a través de las distintas herramientas de cooperación existentes en el ámbito comunitario. Dentro de ella, la cooperación en materia de control fronterizo se presenta como una de las más relevantes por su incidencia en el crecimiento económico del conjunto de la Unión. En todas estas cuestiones han profundizado distintos y destacados expertos a lo largo de este curso, por lo que no voy a extenderme mucho más. Nadie duda de que la seguridad sea un bien social imprescindible para el desarrollo de las sociedades y de los ciudadanos, también para el desarrollo de la economía. Es evidente que las amenazas y los riesgos están ahí y que los desafíos que se mantienen en materia de seguridad son muchos e importantes; pero no duden de que la Policía Nacional seguirá trabajando con profesionalidad y eficacia para que la seguridad siga siendo una de las grandes fortalezas de España, para que nuestro país avance en su desarrollo económico.

407

Espero que este curso haya sido de su interés y les haya servido para adquirir un profundo conocimiento de la compleja materia tratada.

Nada más, muchas gracias.

