

Políticas de seguridad común. Diferencias entre las fuerzas de seguridad portuguesas y españolas. Marcos de cooperación

Por

Jordi Ortiz García

Profesor de Criminología
de la Universidad de Extremadura
jortiz@unex.es

La preocupación por la seguridad ha sido una constante en cualquier Estado. La lucha contra la delincuencia ha necesitado a lo largo de la historia de numerosos recursos económicos y humanos para poder enfrentarse a los problemas provocados por la criminalidad. Uno de estos recursos para prevenir el delito es, y será, la *Policía*. Desafortunadamente, en estos últimos años los Estados han tenido que cambiar sus estrategias para prevenir nuevos peligros. Los importantes cambios políticos, económicos y sociales originados por el proceso de globalización, han creado nuevas amenazas como el terrorismo o el crimen organizado transnacional. Por este motivo, los Estados han tenido que crear nuevas herramientas que permitan protegerse de estas amenazas. Una de estas herramientas ha sido la cooperación y colaboración policial entre los diferentes Estados. Un ejemplo paradigmático de esta cooperación policial entre países lo encontramos entre España y Portugal. Dos países sin fronteras internas, que permiten la movilidad de todos sus ciudadanos entre sus territorios, pero que

desafortunadamente también facilita el desplazamiento de determinadas personas que pueden generar situaciones de inseguridad entre la población de ambos Estados.

1 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en España

En España, el cumplimiento de la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Las fuerzas y cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno nacional, son los que tienen las competencias para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art.104 de la Constitución española). La ley 2/86 de 13 de marzo, es la norma que determina las funciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad en España. El artículo 2 de la presente ley determina que las fuerzas de seguridad en dicho país la componen las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, dependientes del Gobierno de la Nación, los cuerpos de policía Autonómicos, dependientes de las Comunidades Autónomas y los cuerpos

de policía Local, dependientes de las Corporaciones Locales.

Con respecto al primer grupo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado lo forman: **El Cuerpo de Policía Nacional**, un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior, y la **Guardia Civil (GC)**, un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministerio de Interior en las funciones que la ley 2/86 le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden; en tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.

El artículo 11.1 de la ley 2/86, de 13 de marzo establece las funciones genéricas que realizarán las FFCC-SE (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) en el marco de su misión constitucional de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y el mantenimiento de la seguridad ciudadana. Sobre la base de un criterio territorial de distribución de competencias el artículo 11.2 establece que corresponderán en exclusiva a la Policía Nacional las siguientes: *La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes; control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros; legislación sobre extranjería, refugio o asilo; la vigilancia e inspección del cumplimiento de normativa del juego; investigación y persecución en delitos relacionados con el juego; colaborar y prestar auxilio a otros países conforme a los tratados y acuerdos internacionales; asuntos relacionados con la seguridad privada y legislación vigente, son algunas de sus atribuciones.*

Por otro lado, las atribuciones específicas de la Guardia Civil (GC) son las siguientes: *Las relacionadas con la legislación sobre explosivos y armas; el resguardo fiscal y evitar y perseguir el contrabando; la vigilancia, tránsito y transporte del tráfico en vías interurbanas; las custodias de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos, el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.*

En cuanto a las policías autonómicas, el artículo 148.1.22 de la Constitución Española y los Estatutos de Autonomía prevén la posibilidad de crear cuerpos de policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección. Comunidades Autónomas como Cataluña, País Vasco, Navarra o Canarias, cuentan como policías autonómicas, mientras que otras Comunidades Autónomas se encuentran en proceso de creación de su propia policía, como Andalucía, Galicia o Aragón. **En el caso de Extremadura no existe una policía autonómica ni intención, de momento, de crearla.**

En último lugar, se encuentran las **policías locales**. Los municipios españoles, bajo el amparo de la ley de régimen local y la legislación autonómica podrán crear cuerpos policiales, que sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio. Sus atribuciones vienen reguladas en el artículo 53 de la ley 2/86, y son: *Proteger a las autoridades de las corporaciones locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones; ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo*

con lo establecido en las normas de circulación; Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano; policía administrativa en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia; participar en las funciones de policía judicial en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley; la prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública; participando en la forma prevista en las Leyes en la ejecución de los planes de Protección Civil; efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad; vigilar los espacios públicos y colaborar con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y con la policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello y cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

Una vez analizados los distintos cuerpos policiales en España estudiaremos los distintos cuerpos policiales portugueses, con el objeto de conocer las analogías y diferencias de los cuerpos policiales de ambos países.

2 Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en Portugal

Al igual que sucede en España, la Constitución portuguesa recoge en su artículo 272 la obligación de la policía de defender la legalidad democrática y garantizar la seguridad interna y derechos de los ciudadanos y la

prevención del crimen. El artículo 25 de la *Ley 53/2008, de 29 de agosto de Segurança Interna* es la norma que regula las distintas fuerzas y servicios de seguridad de Portugal. Así, el sistema policial portugués se puede agrupar en dos grupos. Un primer grupo formado por: *Polícia Segurança Pública; Guarda Nacional Republicana; Guarda Prisional; Polícia Marítima Polícia Florestal y Polícia Municipal*. El segundo grupo lo formarían: *Polícia Judiciária; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; Serviço de Informações de Segurança y Autoridade de Segurança Alimentar e Económica*.

En cuanto al primer grupo, la **Polícia de Segurança Pública** (PSP) se concentra en las grandes ciudades de Portugal y es similar, en sus funciones, a la Policía Nacional española. Es la policía más importante del país, con una fuerza policial que supera los 20 mil efectivos. Además, la PSP proporciona personal a las policías municipales de Lisboa y Oporto, un aspecto muy interesante y diferente al español, como abordaremos posteriormente. La estructura territorial de la PSP es muy sencilla: un Comando distrital por cada distrito, al frente del cual se encuentra un Superintendente con base en la capital del territorio.

En el año 2007 se aprobó la Ley Orgánica 5/2007, de 31 de agosto, que regula las atribuciones de la *Polícia de Segurança Pública*. Se trata de un cuerpo uniformado y armado, con naturaleza de servicio público y dotado de autonomía administrativa (art. 1, LO 5/2007). Sus principales atribuciones se regulan en el artículo 3 de la citada ley, y son similares a las de la Policía Nacional española.

El segundo de los cuerpos policiales más importantes de Portugal es la **Guarda Nacional Republicana** (GNR). Se trata de un cuerpo militar con autonomía administrativa, similar a la Guardia Civil española. Su jurisdicción se extiende por todo el territorio del país (incluido la costa y las islas de Azores y Madeira). A diferencia de la *Polícia de Segurança Pública* (PSP), su principal función se lleva a cabo en el ámbito rural, que es precisamente el predominante en la frontera con Extremadura, donde Portugal carece de grandes ciudades. De hecho, en el distrito de Portalegre sólo hay PSP en Elvas y la propia capital de Portalegre. La estructura territorial de la GNR se compone de Comandos Territoriales, dirigidos por un coronel o teniente coronel, con base también la capital distrital. Las principales atribuciones de la GNR son: *Prevención de la criminalidad; velar por el cumplimiento de las leyes o reglamentos relativos a la seguridad vial; garantizar la seguridad de espectáculos, también los deportivos; asegurar el cumplimiento de las leyes de protección ambiental y prevenir e investigar delitos medioambientales; garantizar el tránsito en todas las carreteras de Portugal, con la excepción de las áreas metropolitanas de Lisboa y Oporto.*

Mención especial merece la **polícia municipal** de Portugal. Un cuerpo policial regulado por la ley (*Lei-Quadro das Polícias Municipais nº 19/2004, de 20 de mayo*), norma con pocos años de vigencia, que en su artículo 2 recoge las atribuciones de esta policía. Las principales atribuciones de este cuerpo son: *Vigilancia de espacios públicos y abiertos; vigilancia del transporte*

público; protección de edificios públicos municipales, con una atribución destacada, como es la identificación y búsqueda de sospechosos. Por supuesto, su ámbito territorial será el área de su municipio, como en España, salvo que se produzca un caso de flagrante delito o una emergencia de socorro, previa autorización de la autoridad municipal competente. A diferencia de España, son pocos los municipios portugueses que cuentan ya con este cuerpo de policía, más común en las grandes urbes como Oporto o Lisboa.

Por lo que respecta al segundo grupo, el cuerpo policial más destacado es la **Polícia Judiciária** (PJ). Se trata del principal cuerpo policial en investigación criminal de Portugal. Este cuerpo tiene como funciones principales la investigación de delitos relacionados con el crimen organizado, los delitos económicos y financieros o de corrupción, entre otros. La *Polícia Judiciária* es responsable de ayudar a las autoridades judiciales en la investigación y acciones de prevención del delito. Sus atribuciones están recogidas en el artículo 7 de la Ley 49/2008, de 27 de agosto. Así, la PJ tiene atribuciones reservadas para delitos de mayor complejidad, y por otro, tiene la competencia para investigar los delitos cometidos por la autoridad judicial competente. A su vez, con respecto a la cooperación internacional, la Policía Judicial debe garantizar el funcionamiento de las oficinas nacionales de Interpol y Europol. Estas atribuciones en España son desempeñadas por la Policía Nacional y la Guardia Civil, e incluso por las policías autonómicas, pero no existe un cuerpo propio y diferenciado con tales objetivos.

3 Comparativa entre fuerzas y cuerpos de seguridad en ambos países

Atendiendo al análisis de competencias de los principales cuerpos policiales de ambos países. Hemos elaborado una tabla comparativa entre los principales cuerpos policiales de ambos países, según sus atribuciones (**tabla 1**):

Tabla 1. Comparativa entre Cuerpos Policiales de España y Portugal.

Policia Española	Policia Portuguesa
Cuerpo Nacional de Policía	Polícia de Segurança Pública
Guardia Civil	Guarda Nacional Republicana
Policia Autonómica	-
Policia Municipal	Polícia Municipal
CNP / Guardia Civil ³⁶	Policia Judiciaria

Elaboración propia a partir de los datos obtenidos.

Mención aparte merece la comparativa entre las autoridades políticas encargadas de la seguridad ciudadana. Si en España, y en Extremadura, ésta corresponde a la Delegación del Gobierno, competente también para la imposición de las sanciones, en Portugal es mucho más complejo tras la eliminación, comentada más arriba, de

la figura del Gobernador. Ahora va a depender de la tipología y de la naturaleza de las conductas o hechos sancionados, que deberán ser resueltos administrativamente por las unidades administrativas en las que el gobierno central se desconcentra sin una base territorial clara o, si es competencia local, por los municipios y sus respectivas autoridades.

4 Cooperación policial transfronteriza

Como hemos indicado en la introducción de este capítulo, el fenómeno de la globalización ha provocado un nuevo escenario en materia de seguridad. La cooperación policial entre países resulta fundamental para solucionar problemas relacionados con la delincuencia. Por este motivo, en estos últimos años se han llevado a cabo diferentes cambios normativos de carácter internacional que obligan a los Estados a mejorar la cooperación policial para prevenir o investigar la delincuencia transnacional. Estos acuerdos permiten facilitar el intercambio de información, operaciones y controles conjuntos o la organización de acciones coordinadas.

Uno de los más destacados es, precisamente, el celebrado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre cooperación transfronteriza en material policial y aduanera, hecho “ad referendum”, en Évora, el 19 de noviembre de 2005, y publicado en el BOE de 18 de marzo de 2008 (**Acuerdo de Évora**). Este acuerdo tiene como misión el control de actividades como la migración ilegal, el tráfico de seres humanos, tráfico de drogas, armas y explosivos.

³⁶ Las atribuciones de la Policía Judicial de Portugal pueden ser ejercidas por todos los cuerpos y fuerzas de seguridad en España. La Ley 2/86, de 13 marzo atribuye competencias de policía judicial a los distintos cuerpos. Los distintos cuerpos policiales en España tienen unidades específicas de policía judicial dentro de sus cuerpos. Sus funciones se recogen en el artículo 126 de la Constitución Española. En el caso de las policías autonómicas y locales serán colaboradores de los cuerpos policiales del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil), como se recoge en el artículo 29 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Sin embargo, para las labores de Investigación la ley 2/86 establece y regula los principios básicos de creación de Unidades Orgánicas de Policía Judicial, que serán las encargadas de trabajar en exclusiva y estrecha colaboración con los órganos judiciales, especialmente Fiscalía si tenemos en cuenta el funcionamiento del sistema judicial español. En definitiva las funciones de policía judicial no podrán ser ejercidas ni constituirse en cuerpos policiales distintos de la Policía Nacional o la Guardia Civil. Cuestión distinta es que en momentos procesales puntuales se pueda exhortar a las Policías Autonómicas o Locales para la realización de alguna diligencia judicial. En definitiva, La LO 2/86 y el RD 769/1987 de Policía Judicial, lo que dicen es que en las tareas de investigación

Dentro de este acuerdo de cooperación, cabe destacar distintos aspectos importantes relacionados con la colaboración entre ambos cuerpos policiales de los dos países. Una de las cuestiones relevantes sobre la cooperación policial es la realización de **patrullas mixtas y controles móviles** formados por agentes y funcionarios de ambos países, de acuerdo con el artículo 12 del acuerdo, y que deberán llevarse a cabo **en un área de cincuenta kilómetros alrededor de la línea fronteriza**. Las patrullas mixtas y controles móviles estarán dirigidos por el agente o funcionario designado al efecto por el Estado en cuyo territorio se realicen. Asimismo, el acuerdo acoge y regula la existencia de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera entre ambos países.

Dentro de la colaboración policial entre Estados, cabe destacar la figura de **la persecución en caliente** (*hot pursuit*). Una figura que se encuentra regulada a su vez en el convenio de aplicación del acuerdo Schengen (art. 41), y que despierta un importante interés jurídico y criminológico. La persecución en caliente permite que en un Estado, dentro de su territorio, se desarrollen actividades de seguimiento, dar alcance o retener a una persona por agentes extranjeros. Estos hechos sólo pueden producirse atendiendo a las siguientes condiciones: Que se trate de flagrante delito; que sean delitos graves o muy graves; y los agentes extranjeros deben comunicarlo a las autoridades del Estado donde se lleve a cabo la persecución. Además, existen límites temporales y espaciales (en el caso de España y Portugal, el límite llega hasta los 50 kilómetros y un tiempo

máximo de 2 horas, y no se les permite interrogar a la persona retenida); los agentes están sometidos al Estado de Derecho donde realizan la persecución y la obediencia a los agentes de ese territorio, y no podrán hacer uso de su arma salvo en legítima defensa, ni podrán acceder a domicilios ni a lugares que no estén abiertos al público. La comunicación a la autoridad nacional del Estado en el que se está produciendo la persecución se realiza a través de los respectivos mandos jerárquicos policiales. En el caso español, se comunica a los mandos provinciales y estos, a su vez, al Director Adjunto Operativo de la Policía Nacional o de la Guardia Civil, quienes se ponen en contacto con sus homólogos portugueses (*Direção-Geral de Segurança Pública* o Comando Central de la GNR), y viceversa. Por último, es de destacar que en caso de retención de la persona por parte de los agentes extranjeros se harán cargo del detenido las autoridades locales.

Por su parte, y en el marco del acuerdo de Évora entre España y Portugal (Título II), se han venido creando en los últimos años las llamadas popularmente como “comisarías conjuntas”. A día de hoy, podemos encontrar un total de cinco **Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA)** hispano-portuguesa. Estos centros están situados en: *Tuy/Valença do Minho (Pontevedra)* y *Caya/Elvas (Badajoz)*, *Vilar Formoso-Fuentes de Oñoro (Salamanca)*, *Castro Marim/Ayamonte (Huelva)* y *Quintanilha/Alcañices (Zamora)*. Además, se ha explorado la posibilidad recientemente de abrir otro Centro en la frontera entre Valencia de Alcántara y Marvão. En ellos comparten espacio y medios las fuerzas de segu-

judiciales los demás cuerpos policiales auxiliarán al Cuerpo Policía Nacional y Guardia Civil cuando sean requeridos en cuanto actúan como representantes/delegados de los órganos judiciales.

ridad de ambos países para mejorar la coordinación de la actuación conjunta. El artículo 8 del acuerdo establece, asimismo, que “los agentes y funcionarios adscritos a los CCPA trabajarán en equipo, con sujeción a la ley aplicable, y procederán al intercambio de la información que recojan, pudiendo responder, de igual forma, a las peticiones de información de las autoridades competentes de ambas Partes.” En España la regulación reglamentaria es muy parca, aunque podemos encontrar algunas disposiciones en la Orden INT/28/2013, de 18 de enero, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricas de la Dirección General de Policía (art. 23 y Anexo V). Aquí se establece, además, que si el CCPA se establece en una localidad transfronteriza en la que ya existe comisaría de Policía, ésta queda integrada en el nuevo CCPA para aumentar la coordinación y evitar duplicidades.

Cabe destacar que la colaboración institucionalizada en materia policial y aduanera, de ya largo recorrido entre España y Portugal e impulsada por la creación de los CCPA, ha jugado un papel muy destacado durante la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 en el control de las zonas fronterizas de ambos países.