

# **LA SEGURIDAD CIUDADANA EN ESPAÑA: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS**

Pedro Gómez de la Serna

Director General de la Administración Periférica del Estado,  
Ministerio de Administración.

## **I. DIAGNÓSTICO**

### **1. Planteamiento general**

A la vista del debate generado en los últimos días sobre el crecimiento de los índices de delincuencia en España, la primera evidencia es que nos encontramos ante un asunto de primera magnitud en el debate político. Tanto que, a pesar de que los índices de delincuencia están aumentando en el conjunto de los Estados Miembros de la Unión Europea, el debate se transforma en un debate meramente nacional, y tanto también que, a pesar igualmente de que durante la gestión securitaria de los gobiernos del partido en la oposición estos índices se dispararon en torno al 166 por ciento (pa-

sando de unos 600.000 infracciones penales en 1982 a unas 1.600.000 en 1995) el PSOE ha hecho de la reivindicación de la seguridad ciudadana un eje clave de su oposición. Volviendo al entorno europeo, la delincuencia aumentó en el Reino Unido a lo largo de 2001 un 26 por ciento y registra una tasa de criminalidad superior al 10 por ciento, lo cual ha hecho prometer al ministro laborista de interior un incremento de cinco mil policías para el final de la legislatura. En Francia el incremento en el último año ha sido del 7 por ciento y se estaría a punto de sobrepasar la cifra de diez delitos por cada cien habitantes. En Italia, los seis primeros meses del año 2001 los robos y los hurtos aumentaron un 96 por ciento. En Bélgica ante el temor de que las cifras de criminalidad se sigan incrementando se ha diseñado un plan similar al de Policía de proximidad. En una reunión de la Task Force de Directores de Policía de la U.E. celebrada los días 5 y 6 de Marzo en Valencia en 2002 se ha podido constatar que el fenómeno constituye una de las preocupaciones principales de los cuerpos policiales europeos.

Además, debe tenerse en cuenta, por un lado, que el aumento de las infracciones penales conocidas (índices de delincuencia, inseguridad objetiva) no tiene por qué coincidir –al menos en toda su dimensión– con un aumento de la inseguridad real, pues el incremento en el conocimiento de delitos y faltas puede deberse a una mayor eficacia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por otro lado, debe también considerarse que la utilización demagógica o alarmista de los datos de delincuencia, así como la criminalización de determinados sectores de población (extranjería), puede producir

un indeseable incremento de la inseguridad subjetiva en el conjunto de la sociedad, provocando un “efecto llamada” de la inseguridad.

La segunda evidencia es que nos encontramos ante una cuestión de Estado en el sentido de que, tanto por su complejidad como por su incidencia social y por la distribución de competencias, afecta territorialmente al Estado, a dos CCAA y a buen número de Ayuntamientos (cualitativamente son especialmente computables las conocidas como siete grandes ciudades, donde las respectivas policías locales tiene un considerable despliegue y una incidencia significativa en la tasa de policía por habitante aunque no detenten competencias respecto de gran número de infracciones) y a buena parte de la Administración General del Estado (Ministerios de Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Justicia, Economía y Hacienda, Sanidad, etc). En consecuencia, aunque la cuestión sea en gran medida policial, la resolución de los problemas no es meramente policial, ni exclusivamente securitaria, ni solamente estatal. Baste al efecto pensar, v.gr., en la incidencia de la legislación criminal o en el funcionamiento de la Administración de Justicia sobre la evolución de la delincuencia, o también en que la denominada “tolerancia cero” y su correlativo efecto disuasorio del delito tiene aspectos de competencia puramente municipal, como la salubridad de las calles o la restitución y reparación inmediata de desperfectos en mobiliario urbano, que evitan la aparición de espacios degradados propicios para la “hampización” de los barrios.

La tercera evidencia es que nos encontramos, sin embargo, ante un tema marcadamente policial y que afecta a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La cuarta evidencia es que, a la complejidad señalada, se suma la dificultad y confusión tanto de los parámetros estadísticos utilizados como de la diversidad de los análisis y de las fuentes. En ocasiones se arrojan datos sobre la evolución de los delitos, otras sobre la de las faltas, y otras sobre la de las infracciones penales en su conjunto; en algunos lugares se analiza la evolución en bruto de delitos conocidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y en otros se analiza la tasa de delincuencia por cada mil habitantes (que, a su vez, varía según se utilicen datos de los padrones municipales u otras estimaciones de población). También varían los resultados en función de la fuente consultada, de manera que por ejemplo los datos arrojados por la Memoria de la Fiscalía General del Estado nunca coinciden con los arrojados por las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Todo ello por no hablar de las divergencias que en ocasiones se han producido en los análisis estadísticos en función del sujeto –institucional o no– que los lleve a efecto. Divergencias todas ellas que tienen una perfecta explicación en función de los distintos métodos utilizados pero que, sin embargo, producen una distorsión inicial y una especial complejidad y confusión añadidas a la hora de diagnosticar la evolución de la delincuencia en España, y que reclaman en todo caso la introducción de criterios estables y unívocos para evaluar la progresión delictiva. Todo ello por no citar el cómputo de los datos procedentes de las Comunidades Autónomas con policía integral que sólo se acumulan a los del Es-

tado a partir del año 1997 –antes no había datos– cuando, en el caso del País Vasco, el despliegue policial de la Ertzaintza, con competencias plenas en Seguridad Ciudadana se produce entre 1984 y 1995, lo cual puede producir una distorsión en la lectura estadística errónea de la evolución global.

En ese sentido, la primera carencia todavía por resolver en este terreno consiste en la necesidad de crear un manual de análisis único con criterios estables en la introducción, en la consideración y lectura de los datos, válido no sólo para el seguimiento y análisis de la delincuencia en los próximos años sino también para el análisis retrospectivo de lo ocurrido en la última década. Dicho manual debería ser de utilización obligatoria por Policía y Guardia Civil y ser supervisado desde la Secretaría de Estado de Seguridad.

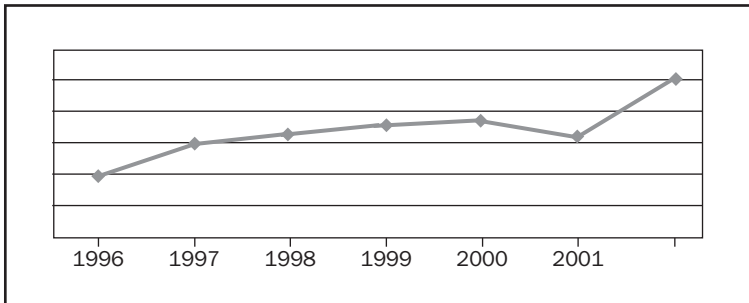
## 2. Evolución de la delincuencia en España

De acuerdo con los datos del Ministerio del Interior, las infracciones penales (faltas más delitos) conocidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en los últimos seis años, tal y como se refleja en el gráfico y cuadro N° 1, experimentaron una evolución al alza del 5,74 por ciento en 1986; evolución alcista que descendió al +1,84 por ciento en 1997, al +1,72 por ciento en 1988, al +0,96 por ciento en 1999 y que se terminó transformando en un descenso de los de las infracciones conocidas del -2,93 por ciento en el año 2000. Un proceso descendente que, sin embargo, se ha invertido experimentando un brusco repunte del +10,69 por ciento en el 2001. Lo importante es interpretar

correctamente el porqué de ese cambio repentino de tendencia. Averiguar los factores que, acumulados, han provocado ese ascenso y si se trata de una mera contingencia estadística o de una tendencia que se mantendrá más o menos constante en los próximos años.

**Cuadro y gráfico n°1**

1996	+ 5,74 %
1997	+ 1,83 %
1998	+ 1,72 %
1999	+ 0,96 %
2000	- 2,93 %
2001	+ 10,69 %

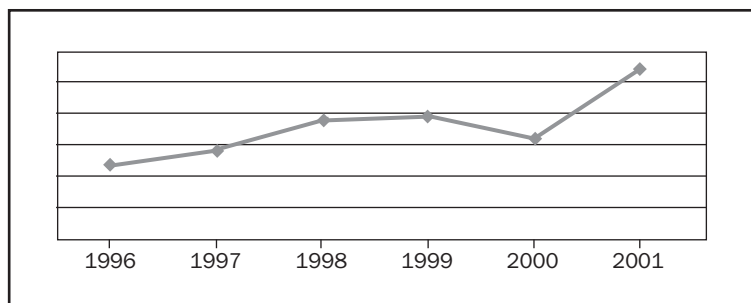


El incremento medio, por tanto, en esos años es de 3,13 por ciento. Si se prescinde del dato inicial de 1996 el incremento anual medio se reduce al 2,47 por ciento, y si se prescinde del 2001, es decir en los cuatro años que van de 1997 a 2000, el incremento medio fue de 1,58 por ciento.

La tasa de infracciones penales por cada mil habitantes se inició en 1996 con un índice de 42,7 delitos por cada mil habitantes y en el 2001 asciende a 48,8 delitos por cada mil habitantes, con la evolución que muestran el cuadro y gráfico nº2.

**Cuadro y gráfico nº2**

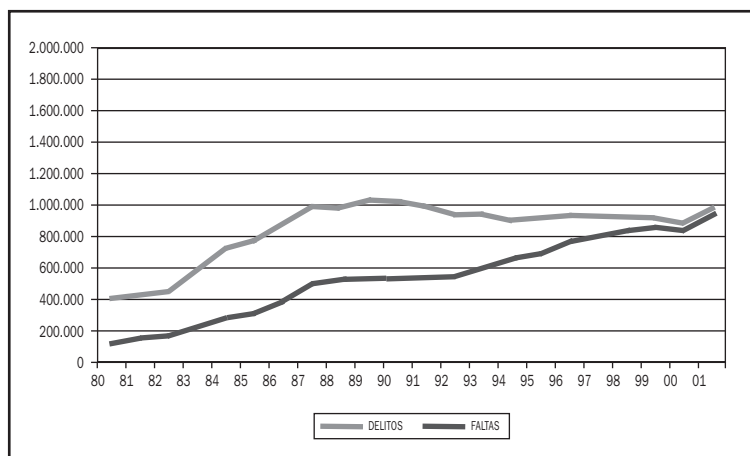
1996	42,73
1997	43,52
1998	45,74
1999	45,83
2000	44,2
2001	48,8



La distribución geográfica de las infracciones, según datos del Ministerio del Interior, muestra una realidad delincuencia muy desigual a lo largo del territorio nacional, de manera que si el 80 por ciento del total de infracciones penales conocidas en España se centra en el arco mediterrá-

neo, Madrid, Sevilla, Coruña, Las Palmas y Tenerife, el número ha descendido en la cornisa cantábrica, Galicia, Castilla-León y Extremadura. Esta territorialización de la delincuencia no se corresponde, sin embargo, con planes específicos de seguridad en aquellas zonas donde se produce la concentración de infracciones conocidas.

Un dato significativo es la inversión del peso específico que, en el cómputo total de infracciones penales conocidas, han operado los delitos y las faltas, como consecuencia de reformas legislativas habidas al efecto. Si en 1987 el 66,7 por ciento de las infracciones eran delitos y el 33,30 por ciento eran faltas, en 2001 los delitos son un 51,39 por ciento y las faltas se han incrementado hasta el 48,61 por ciento. El problema es que, de acuerdo con el art. 495 LECr., las fuerzas de seguridad no pueden practicar detenciones por faltas, salvo que el reo no tuviese domicilio conocido o no prestase fianza suficiente a juicio de la autoridad o agente que intente detenerle. Y aunque así fuera, de acuerdo con el art. 503 LECr., puesto a disposición judicial no podrá dictaminarse la prisión provisional en ausencia de delito. Una reforma legal que se traduce, no ya en los quince puntos porcentuales en que se incrementan las faltas sino en que, prácticamente respecto de unos mismos hechos delictivos (antes delitos, después faltas), tanto las fuerzas de seguridad como la autoridad judicial carecen de capacidad legal para combatir la delincuencia. Una incapacidad que, gracias al celo profesional de jueces y policías, se traduce en multirreincidencia.

**Gráfico nº 3**

Peso específico de delitos y faltas conocidos por FF y CC

En relación con la distribución de tipos delictivos, las infracciones penales contra el patrimonio representan en el 2001 el 83,35 por ciento del total, con un incremento del 12,67 por ciento respecto del año anterior. Simultáneamente, disminuyeron los delitos contra las personas (en un 3 por ciento), contra la libertad sexual y contra la seguridad colectiva.

### 3. Causas posibles de la evolución

Para averiguar los factores que han provocado la curva descrita habrá que analizar los condicionantes policiales, migratorios, legislativos y sociales, tanto los que ya marcaban una tendencia entre los años 1996 y 2000 como los que se incorporan y comienzan a incidir en el mundo de la se-

guridad ciudadana a partir del año 2000 y que con anterioridad o no existían o eran similares.

En ese sentido se han apuntado una serie de factores: la evolución descendente de las plantillas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la multirreincidencia, la legislación criminal del menor, la afloración de cifra oculta de delitos bien a través de un mayor número de denuncias como consecuencia de las producidas telefónicamente o a través de internet, el efecto de los seguros del patrimonio o el efecto de la inmigración ilegal.

Reflexionemos ahora sobre cada uno de esos parámetros apuntados como causas coadyuvantes del repunte de infracciones penales conocidas.

#### A) La multirreincidencia

Respecto del fenómeno de la reincidencia múltiple hay que señalar que no se trata de un fenómeno de nueva aparición en el año 2000 y, pese sus efectos perturbadores en la seguridad ciudadana, no explica por sí solo el repunte experimentado en ese año. Sí es un factor que pone de manifiesto la incapacidad de nuestro sistema legal para afrontar un determinado fenómeno que afecta a la seguridad y al bienestar de nuestros ciudadanos. Y explica –en parte– la tendencia ascendente de los últimos tiempos, pero no por sí sola el incremento del 10,64 del 2001.

Según fuentes de la Dirección General de la Policía, el número de detenciones practicadas (no de personas de-

tenidas) entre 1996 y 2001 por el C.N.P. es de 1.272.388, mientras que el número de personas detenidas es de 447.759, lo que supone una ratio de reincidencia del 2,8, es decir de casi tres detenciones por persona y una tasa de reincidencia de un 64,8 por ciento, de manera que de cada 100 detenciones practicadas en los últimos seis años, 64,8 han recaído sobre personas ya detenidas con anterioridad. La mayor reincidencia se produce en infracciones penales contra el patrimonio, y el promedio de detenciones en ese ámbito es de un 65 por ciento en la franja de más de 49 detenciones y de un 64 por ciento en la franja de 25 a 49 detenciones.

**Cuadro nº 4**

<b>Número de detenciones por individuo</b>	<b>Detenidos entre 1996 y 2001</b>
Menos de 10	431.356
Entre 10 y 24	14.347
Entre 25 y 49	1.896
A partir de 50	160
Total detenidos	447.759

Es evidente que la legislación no ha ayudado a corregir esa situación. Muchas infracciones penales vienen recogidas en la legislación penal con sanciones mínimas, cuyo tratamiento procesal no lleva aparejado una privación de libertad preventiva.

En ese sentido, y a modo de ejemplo de lo que ocurre en la realidad delictiva sobre la que actúan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, recientemente se hizo un estudio comparativo de la actividad reincidente de tres individuos escogidos de manera aleatoria y de su historial penitenciario. El primero de ellos había sido detenido 49 veces entre el 9 de Enero de 1999 y el 9 de Mayo de 2001. Solo entró en prisión (el 19 de Enero de 2000) tras haber sido detenido en 21 ocasiones. Quince días después salió de prisión y el 9 de marzo se le volvió a detener por robo. Son diez veces más las que es detenido hasta que se produce otro ingreso en prisión el 4 de Julio de ese mismo año, donde permanece por espacio de un mes. Diecisiete detenciones se producen desde el 13 de Agosto de 2000 hasta el 9 de Mayo de 2001. El 11 de Mayo de ese mismo año ingresa en prisión donde, hasta la fecha, permanece. Este delincuente concentró su actividad en una ciudad de 190.000 habitantes del arco mediterráneo y sus infracciones penales fueron siempre contra el patrimonio. El segundo individuo fue detenido en 33 ocasiones (la primera, el 9 de Mayo de 98). Solo ingresó en prisión (del 17 de Junio al 20 de Junio de 2000) tras haber sido detenido 27 veces, y desde el 8 de Noviembre de 2001 (después de seis detenciones más y de otro ingreso en prisión) permanece en prisión. Actuó en una sola ciudad de 350.000 habitantes del archipiélago canario y el grueso de sus infracciones penales fueron contra el patrimonio. El tercer caso es similar.

En esas circunstancias, el problema de la multirreincidencia deja de ser meramente policial y se convierte en un problema legislativo y judicial.

Por otro lado, gran número de las detenciones que se realizan respecto de delincuentes reincidentes múltiples, se llevan a cabo en virtud de reclamaciones judiciales, lo que evidencia un funcionamiento deficiente de las medidas cautelares (así, en el año 2000, 29.382 detenciones practicadas respondieron a esa causa, y en el año 2001 dicha cifra ascendió a 29.807).

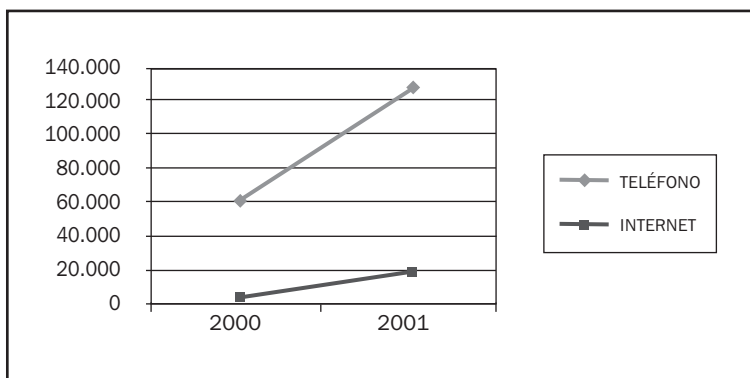
En definitiva, el problema de la multirreincidencia tiene un origen legislativo y judicial fundamentalmente y es en ese terreno donde deben centrarse las propuestas de mejora.

#### B) Afloramiento de denuncias

Un elemento que sin duda ha contribuido al incremento de las infracciones penales conocidas ha sido el afloramiento de denuncias (infracciones menores en su mayoría, pero también abusos sexuales y malos tratos dentro del ámbito familiar) gracias, fundamentalmente, a las facilidades que, en los últimos años, se brinda a los ciudadanos para poder denunciar de manera rápida y sencilla las infracciones penales a través de comunicaciones telefónicas, internet, denuncias formuladas in situ a la Policía de Proximidad y las recogidas mediante modelo autocopiativo a extranjeros. De acuerdo con informes del Instituto de Estudios de la Policía, el número de infracciones que hubiesen quedado ocultas de no existir estas nuevas modalidades de presentación de denuncias se situaría en un 7,36 por ciento.

**Cuadro y gráfico n° 5**

AÑOS	2000	2001
TOTAL DENUNCIAS	1.227.131	1.347.748
TELÉFONO	60.712	127.860
INTERNET	3.956	19.694



De los datos expuestos se desprende que las denuncias por teléfono e internet, en 2001, ascienden a 147.519, es decir, el 10,94 por ciento del total de las infracciones denunciadas dicho año ante el CNP con un incremento respecto del 2000 de un 128 por ciento. Actualmente, la media diaria de denuncias formuladas por teléfono asciende a 600 y de las que se realizan vía internet a 50. Este ascenso del afloramiento de denuncias por esas vías aparece como un fenómeno estadístico nuevo en el 2001 y explica, en parte, la subida de infracciones conocidas.

Desde el punto de vista territorial, donde mayor número de denuncias se formulan por esos procedimientos es, precisamente, en los lugares donde los índices de delincuencia han ascendido más: arco mediterráneo, Madrid, Sevilla, Las Palmas, Tenerife.

### C) Evolución de las plantillas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Antes de proceder al análisis de la evolución en las plantillas del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, hay que señalar una serie de cuestiones.

En primer lugar, respecto del CNP, padece desde hace tiempo el problema del envejecimiento vegetativo de la plantilla. Durante el período que va de finales de los años ochenta a principios de los noventa, disminuyó considerablemente la oferta pública de empleo para la policía, lo cual ha generado una falta de renovación generacional en el Cuerpo y un envejecimiento de su plantilla. Hoy la media de edad del CNP es de 46 años. Esto es especialmente grave porque si a la alta media de edad se suma la posibilidad del paso anticipado a la segunda actividad, las dos tendencias estructurales de la plantilla del CNP son el descenso y el envejecimiento. Se están jubilando las grandes y numerosas promociones conocidas como “Martín Villa”. El Cuerpo sufre un envejecimiento biológico y, pese a que se ha retrasado de 50 a 55 años la edad de jubilación y a que se está promocionando la segunda actividad “con destino”, la tendencia es difícilmente reversible. Por otro lado, sólo se podrían crear

grandes promociones de, v.gr. 5.000 policías, a costa de una merma importante en su fase de formación. La Academia de Policía de Ávila tiene capacidad limitada y de acuerdo con los programas actuales, formar a un policía cuesta un año escolar. Los 3.000 policías de la última oferta pública de empleo sólo podrán formarse o contrayendo los programas o construyendo nuevas academias. En definitiva, el problema no es sencillo y no es de rápida resolución. Hará falta un plan sostenido en el tiempo para que el CNP recupere su pirámide generacional y el volumen de sus efectivos.

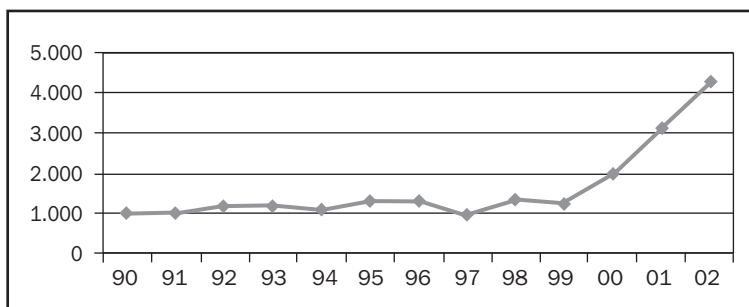
En segundo lugar, hay que hacer una referencia a la tasa de policía por habitantes. Habitualmente, se ofrece el siguiente dato: la tasa española se encuentra entre las más altas de Europa, con 4,5 policías por cada mil habitantes. El problema es que en esa tasa se computan los miembros de las policías locales, que no realizan funciones de persecución del delito aunque su presencia uniformada en las calles pueda tener efectos disuasorios y preventivos y aunque pueda actuar como colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La tasa de policía por habitantes disminuye a 2,79 si sólo se computa a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Lo cual nos sitúa por encima del Reino Unido y de Francia y ligeramente por debajo de Alemania.

En tercer lugar, tal y como muestran el cuadro y gráfico nº 6, se han realizado esfuerzos presupuestarios muy considerables para potenciar la oferta de empleo público en este ámbito. De 1990 a 1995, ambos inclusive, la oferta en el CNP

fue de 6.800 plazas. De 1986 al 2002 ha sido de 14.307 plazas. Y en la Guardia Civil se ha creado un plan Cuatrienal 2001-2004 que fija una oferta de empleo anual de 2.280 plazas (total al final de la legislatura: 9.120 plazas).

**Cuadro y gráfico n° 6**

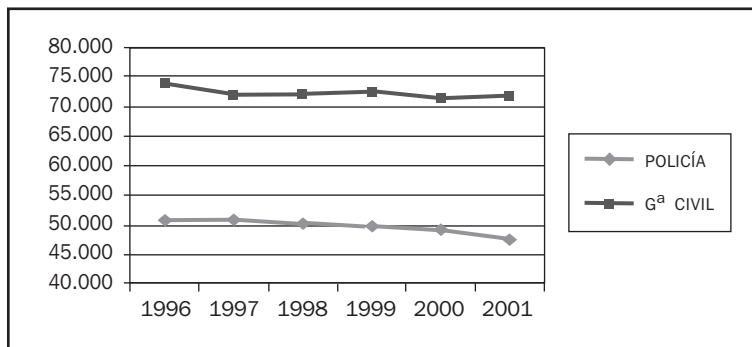
1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
1.000	1.000	1.200	1.200	1.100	1.300	1.300	970	1.350	1.262	2.000	3.150	4.275



Respecto de la evolución de las plantillas de Policía y Guardia Civil, el cuadro y gráfico n° 7 muestran, pese al esfuerzo de las ofertas de empleo público, una disminución real en ambos cuerpos de un total de 5.000 efectivos aproximadamente. Ese, pese a que España tenga una muy aceptable tasa de policía por habitante, puede ser un dato determinante a la hora de explicar un gradual y correlativo aumento de la delincuencia pero no explica, por sí sólo, el repunte del último año.

**Cuadro y gráfico n° 7**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
POLICIA	50.780	50.648	50.121	49.753	49.074	47.605
G <sup>a</sup> CIVIL	74.025	72.123	72.090	72.381	71.477	71.893



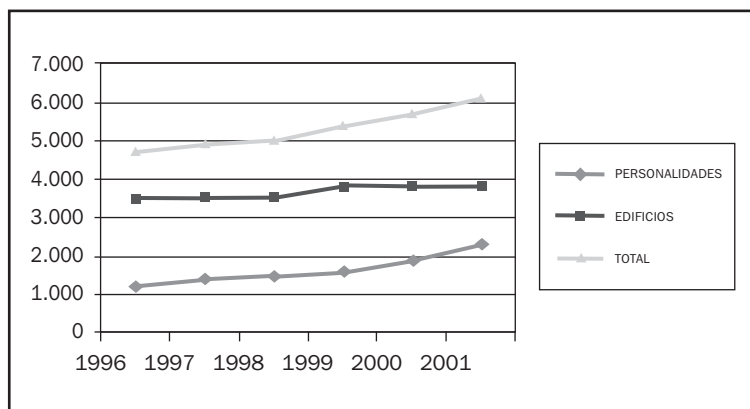
Si entre 2000 y 2001 se pierde un total de 1.053 efectivos, la delincuencia crece un 10,69 por ciento. Sin embargo, entre 1999 y 2000 se pierden 1.583 efectivos y la delincuencia desciende un 2,93. Entre 1996 y 1997 se perdieron 2.034 efectivos y la delincuencia creció un 1,83 por ciento. En consecuencia no parece haber una relación de causa-efecto, al menos de un año para otro.

Un factor añadido es la que se ha llamado disminución “virtual” de agentes dedicados a prevención y protección de la seguridad ciudadana por tres razones: el incremento de servicios de escolta y protección de edificios y de personas (Cuadro y gráfico 8), la creación o el aumento de especiali-

dades en el seno de los Cuerpos, el alto número de destinos o de misiones en el extranjero, y la reducción, ya desde hace años, de la jornada laboral de 48 horas a 37,5 horas semanales, reducción cuyo coste en seguridad ciudadana y tasa de policía por habitantes aún no se ha valorado.

**Cuadro y gráfico n° 8**

AÑOS	EFECTIVOS	EFECTIVOS EN PROTECCION (3)		
		Personalidades	Edificios	Total
1996	50.780	1.190	3.500	4.690
1997	50.648	1.390	3.500	4.890
1998	50.121	1.480	3.500	4.980
1999	49.753	1.560	3.800	5.360
2000	49.074	1.870	3.800	5.670
2001	47.605	2.300	3.800	6.100



Finalmente, hay factores añadidos cuya incidencia real en el descenso “virtual” se desconoce y que habría también que saber valorar. En ese sentido, el absentismo laboral –las bajas por enfermedad– varían considerablemente de unas épocas del año a otras y de unas plantillas a otras. La desaparición de la inspección sanitaria del CNP no hace sino incidir en la dificultad del control de esos extremos.

Ahora bien, esa disminución progresiva de la plantilla no ha ido aparejada de un correlativo descenso en la eficacia policial.

En el año 2001, y a pesar del incremento del número total de infracciones y del decremento de las plantillas policiales, en términos absolutos se han esclarecido 20.073 infracciones más que en el año 2000.

Durante el año 2001, el porcentaje de infracciones esclarecidas sobre las conocidas se sitúa en el 26,8 por ciento. Los delitos esclarecidos se sitúan en el 25,88 por ciento de los conocidos (reducción del 1,76 por ciento respecto a los esclarecidos en 2000) mientras que las faltas alcanzan el 27,57 por ciento (1,65 por ciento menos que el año 2000).

En el año 2001 se constata un incremento del 3,63 por ciento en el número de detenidos por infracciones penales respecto al año anterior. (En 2001, 313.956 detenidos, frente a 289.004 en 2000). Este incremento se produce tanto como consecuencia de delitos (2,67 por ciento) como de faltas (5,56 por ciento).

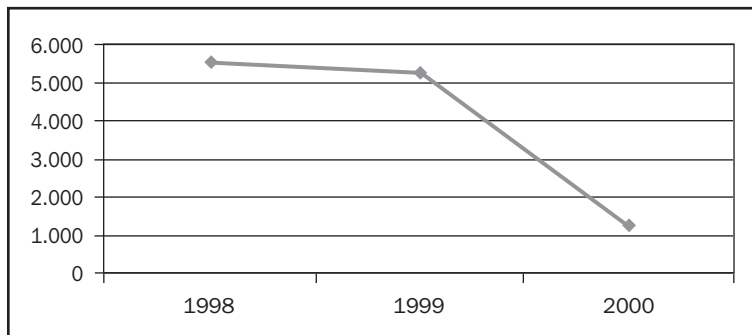
#### D) Incremento de la delincuencia de ciudadanos extranjeros

Se ha señalado el aumento de la población inmigrante como elemento decisivo en el incremento de la delincuencia en España. En ese ámbito, sin embargo, hay que hacer una matización importante tanto para no alimentar los brotes de xenofobia como para no provocar el incremento de la inseguridad subjetiva. La condición en sí misma de inmigrante no es un factor de criminalidad. También las infracciones penales se concentran en la franja de edad de 16 a 30 años y ello no ha supuesto nunca que la juventud sea, en sí misma, un factor de criminalidad. Hay, eso sí, factores de riesgo que, puestos en relación con determinados grupos sociales, generan delincuencia. Este sería el caso de la drogadicción respecto de los jóvenes o la entrada ilegal y consiguiente situación de irregularidad de alguna población inmigrante. La entrada ilegal suele realizarse a través de redes clandestinas organizadas que, muchas veces, desde el principio de la estancia irregular del inmigrante, se convierten en la única vía de relación de este con el entorno. Su integración no se produce tanto en la sociedad de acogida cuanto en la propia red o en el propio submundo delictivo. Sin documentación en regla, sin trabajo, sin ingresos, con una barrera cultural y lingüística importante, sin posibilidad de integración, el destino natural de la inmigración irregular es muchas veces la delincuencia. Pero el factor de riesgo está en la ilegalidad de su entrada, en la irregularidad de su estancia, no en el hecho migratorio en sí.

En ese sentido, con la entrada en vigor en el mes de Febrero del año 2000 de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, se produjo una indefinición en su aplicación, ya que había contradicciones con el desarrollo normativo existente. Esto motivó que no se llevaran a cabo expulsiones de irregulares que, con la nueva Ley 8/2000 (que entra en vigor en Enero de 2001) sí se habrían producido. Esta situación, al parecer bien conocida por las redes de inmigración ilegal y por delincuentes extranjeros produjo por un lado el consiguiente “efecto llamada” y por otro lado el asentamiento en España de delincuentes procedentes de otros países. En el cuadro y gráfico nº 9 se ve claramente la drástica reducción de las expulsiones en el año 2000.

**Cuadro y gráfico nº 9**

<b>AÑOS</b>	<b>EXPULSADOS</b>
1998	5.525
1999	5.232
2000	1.226



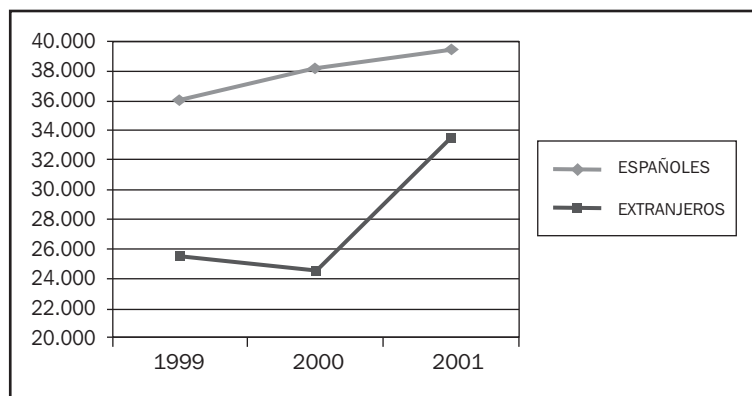
Como puede verse, en el año 2000 se llevaron a cabo 4.006 expulsiones menos que en 1999, lo cual supuso una disminución del 234,41 por ciento.

Simultáneamente se ha producido un notable incremento de la delincuencia extranjera en el 2001 respecto del año anterior. En el cuadro y gráfico nº 10 se aprecia claramente en incremento de extranjeros detenidos por primera vez en España a lo largo de los años 1999, 2000 y 2001, con un aumento de nueve mil detenciones de extranjeros más en el 2001 que en el 2000; cifra notablemente superior a la de incremento de españoles detenidos.

**Cuadro y gráfico nº 10**

**DETENIDOS POR PRIMERA VEZ EN ESPAÑA**

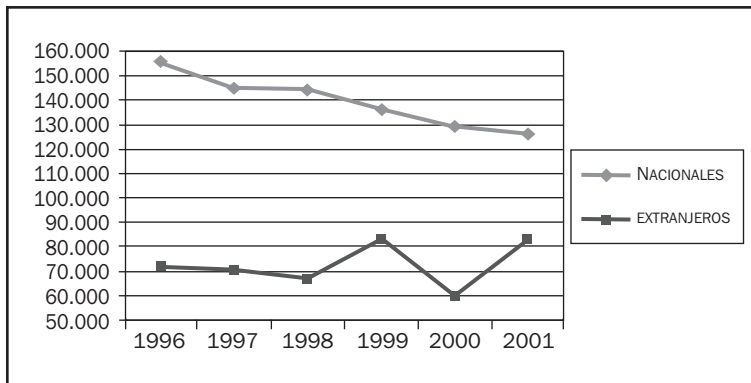
	1999	2000	2001	TOTAL	% MAS DE 1 DETENCIÓN
ESPAÑOLES	36.033	38.160	39.379	113.572	31%
EXTRANJEROS	25.588	24.553	33.434	83.575	24%
TOTAL	62.621	62.713	72.813	197.147	28%



Por otro lado, tal y como se demuestra en el cuadro y gráfico n° 11, y atendiendo a la cifra total de detenciones practicadas por el CNP, se produce una caída en las de extranjeros (se producen 23.532 detenciones menos) durante el mismo año 2000. Luego, en el 2001, la cifra se recupera a los valores de 1999. Este dato, nuevamente, nos habla de la incertidumbre producida en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en el ámbito de la inmigración ilegal durante el período de vigencia de la Ley 4/2000.

**Cuadro y gráfico n° 11**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Detenciones de de Nacionales	155.912	145.100	144.289	136.362	129.340	126.507
Detenciones de de Extranjeros	71.261	70.617	66.631	83.259	59.727	83.383
TOTAL	227.173	215.717	210.920	219.621	189.067	209.890



Los datos vuelven a incidir en la misma realidad si nos centramos en las cifras relativas a la reincidencia múltiple, antes abordada. En ese terreno, la franja de mayor índice de reincidencia, es decir la que afecta a 160 individuos con más de 49 detenciones, 69 son españoles y 91 son de origen extranjero (59 argelinos, 9 marroquíes, 7 franceses, 4 de Líbano, 2 de Bosnia, 2 de Palestina, 2 de Túnez, y los seis restantes de Chile, Ghana, Italia, Liberia, Guinea Bissau y República Dominicana).

Respecto a la distribución por delitos y faltas, en el año 2001 se aprecia una disminución del número de españoles detenidos por delitos respecto al conjunto en el año anterior, pues pasan de representar el 78,35 por ciento del total a un 73,03 por ciento. Es decir, de entre las detenciones practicadas en 2001, el número de ciudadanos españoles detenidos ha disminuido en un 5,32 por ciento. Ello evidentemente significa igual incremento porcentual para la cifra relativa de detenidos extranjeros respecto al global anual del concepto.

Igual tendencia se aprecia en el ámbito de las faltas, donde se produce una disminución del porcentaje de detenidos españoles del 5,9 por ciento respecto al total, o lo que es lo mismo, un incremento del 5,9 por ciento entre los detenidos extranjeros sobre el conjunto.

Este incremento de los detenidos de nacionalidad extranjera se hace más patente en las infracciones contra la propiedad, donde el número de los detenidos españoles por delito de este tipo se incrementa en un 2,73 por ciento y el

de ciudadanos extranjeros en un 34,31 por ciento. Con referencia a las faltas, el número de detenidos españoles decrece en un 1,45 por ciento, mientras que el de extranjeros se incrementa en un 18,46 por ciento.

La evolución descrita viene acompañada, finalmente, del dato de que durante los meses de enero y febrero 2002, el 89 por ciento de los ingresados como preventivos son extranjeros.

Ahora bien, todas estas cifras, que podrían ser concluyentes respecto a las causas del repunte de la delincuencia en el año 2001, no especifican si todos esos extranjeros que cometen infracciones penales y que se reflejan en las estadísticas son inmigrantes ilegalmente introducidos e irregularmente establecidos en España o si por el contrario esa circunstancia es irrelevante.

Ese dato, que parece fundamental para no criminalizar a la población inmigrante, para no generar brotes de xenofobia o para no incrementar la inseguridad subjetiva de los ciudadanos por la mera presencia física de una persona de distinto origen, está todavía por calcular y por analizar. Pero la conexión entre el decremento de expulsiones en el 2000 y el incremento de infracciones cometidas en el 2001 apunta a la conclusión de que el incremento no procede de la inmigración en sí misma sino de la inmigración ilegal. Si eso es así, el desarrollo de la nueva ley de extranjería, que ha vuelto a incrementar las expulsiones de irregulares, haría que la cifra de inmigrantes delincuentes no generara nuevos repuntes en los próximos años.

Por otro lado, las conclusiones generales sobre inmigración y delincuencia parecen no cumplirse en el ámbito territorial de las Islas Canarias. Entre 1996 y 2000 la población extranjera creció un 37,98 por ciento en tanto la delincuencia disminuyó un 8,39 por ciento. Evidentemente, aquí se rompe la aparente ecuación “a más inmigración, más inseguridad ciudadana”. En el año 2001 los índices delictivos volvieron a disminuir un 3,31 por ciento.

#### E) Otros factores de posible incidencia

De una manera progresiva, el movimiento interno de población española dentro del territorio nacional, año a año, va configurando un factor a considerar. Así, adoptando un criterio territorial, y el Cuerpo de Seguridad del Estado de responsabilidad absolutamente mayoritaria según este parámetro –la Guardia Civil–, las cifras son rotundas. Si en su demarcación generalmente habitan alrededor de 16 millones de personas, tal población de derecho prácticamente se duplica en periodos estivales con una población flotante próxima a los 15,5 millones. No obstante este dato, que contribuye a la evolución moderadamente al alza de los últimos años, no explica el incremento brusco en el 2001.

Por otro lado, las residencias de “fin de semana” o segundas residencias vienen a albergar a una población que cabría situar en la tercera parte de la considerada para tramos vacacionales, es decir, unos 5 millones de personas. La falta de continuidad en la ocupación, o lo que es lo mismo,

los prolongados periodos sin habitar, y su propia ubicación más aislada, suponen un mayor atractivo para la comisión de delitos contra la propiedad, a la vez que implican, por el desfase entre conocimiento y comisión, una reducción de los índices de posible esclarecimiento y consiguiente detención de posibles autores.

En tercer lugar, los niveles de bienestar económico y social alcanzados por España y su entorno europeo han propiciado la aparición de modalidades delictivas propias de espacios con esos índices de desarrollo. Así, el tráfico de seres humanos para la explotación y especialmente para la prostitución, el narcotráfico, los robos de vehículos de lujo o las falsificaciones de documentos de identidad o títulos de crédito, son muestras de estos delitos. Bien es cierto que tales modalidades delictivas se han ido progresivamente incorporando al acervo de delincuencia de nuestro territorio en los últimos cinco años especialmente, no en el 2001.

En cuarto lugar, la irrupción de la telefonía móvil en la vida cotidiana de los españoles ha introducido durante 2001 una cuota adicional de actividad delictiva directamente relacionada con este medio. Prueba de ello es el hecho de que durante el año pasado, las denuncias por pérdida, extravío o sustracción del teléfono móvil representaron aproximadamente el 5 por ciento del total de posibles infracciones conocidas.

En quinto lugar, son las derivadas de denuncias falsas, básicamente producidas por ciudadanos extranjeros al finalizar su estancia en nuestro país, y que exclusivamente per-

siguen la obtención de un documento policial que haga referencia a la sustracción o robo de determinados objetos o patrimonio, para así obtener una indemnización.

En sexto lugar, los ilícitos penales derivados de la propia flexibilidad y globalización que definen a la “red”, han venido a configurar un nuevo campo para la delincuencia de variada tipología. Desde la pornografía infantil a la estafa son ejemplos de las posibilidades que conlleva este nuevo soporte.

Por último debe citarse la especial reincidencia de la delincuencia de menores. La asistencia letrada gratuita a menores de 18 años durante 2001, según datos de la memoria del Colegio de Abogados de Madrid, tras la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, creció durante 2001 en un 115 por ciento. De los 2.802 menores que solicitaron tal asistencia, en un 90 por ciento de los casos habían cometido supuestamente algún ilícito penal. Durante el año 2001 las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han visto incrementado el número de detenciones de menores con 14 y 15 años en un 21,46 por ciento con respecto al año anterior, con un notable incremento en las sustracciones de y en vehículos, hurtos y tirones.

Por otra parte, al parámetro de adolescencia cabe añadir unos índices de reincidencia múltiple que hacen verdaderamente preocupante este aspecto. De cada 100 menores implicados de alguna forma en hechos delictivos, 20 de ellos son reincidentes.

## II. CONCLUSIONES GENERALES Y PROPUESTAS

La primera conclusión es que hay factores que explican la evolución de gradual y moderado ascenso de la cifra de infracciones penales conocidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre 1996 y 2000; factores que, sin embargo, no explican por sí solas el repunte del año 2001.

En ese sentido hay que citar: la multirreincidencia, que es un fenómeno cuya perturbación en el ámbito de la seguridad se viene produciendo, con gran intensidad, al menos desde 1996; la evolución de las plantillas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cuya disminución gradual de año a año no se corresponde con la evolución porcentual de la delincuencia, tal y como ya se ha dicho, aunque tenga una incidencia negativa en la tendencia general; la segunda residencia y el turismo, que son fenómenos previos al año 2001; los delitos en la red, con incidencia anterior al 2001.

Todos esos factores, sumados, explicarían el mantenimiento de la tendencia general de moderado ascenso de la delincuencia. No la diferencia entre el dato resultante de esa evolución y la cifra del 10,54 por ciento del 2001.

Hay, sin embargo, en segundo lugar, fenómenos de delincuencia que sí han tenido una irrupción repentina y han sido causa, en parte, del brusco incremento referido. Entre estos, hay que citar el afloramiento de denuncias a través de teléfono e internet en el año 2001, con un incremento respecto del 2000 del 128 por ciento, más del 7 por ciento del total de in-

fracciones penales conocidas. También debe citarse el dato de que las denuncias por pérdida, extravío o sustracción de teléfonos móviles ha representado el 5 por ciento del total de posibles infracciones conocidas. Así mismo hay que citar la entrada en vigor de la Ley de Responsabilidad del Menor, con efectos preocupantes a lo largo del 2001. Mención especial merece la situación provocada por la Ley 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, que paralizó en gran medida las expulsiones de ilegales y produjo un indudable “efecto llamada” de redes clandestinas y delincuentes procedentes de otros países, fenómeno que debe ser claramente diferenciado del hecho migratorio en sí o de los procesos de integración o de asimilación cultural de los inmigrantes en España.

En definitiva, hay factores casi estructurales que están en las tendencias de los últimos años y que proyectos como el de la Policía 2000 o planes sectoriales de seguridad en el ámbito de la Guardia Civil no han hecho sino contener. A estos factores, constantes en los últimos años, hay que añadir elementos coyunturales propios del año 2001.

Un informe del Instituto de Estudios de la Policía, referido a su propia demarcación, explica que el incremento del 9,84 por ciento de denuncias producido en el 2001 se debe a la acumulación de tres factores: el incremento por el aumento de número de pólizas de seguros (un 2,05 por ciento), el incremento del efecto transparencia (un 5,58 por ciento) y el incremento social de la delincuencia (un 2,21 por ciento) que tendría su explicación en el ámbito de la inmigración ilegal y de los delitos cometidos por menores.

El carácter más o menos estructural o coyuntural de unos o de otros factores no implica que no deban abordarse simultáneamente todas las reformas, policiales, legislativas, judiciales o sociales, para procurar invertir la tendencia.

En ese sentido quizá pudiera abordarse la puesta en marcha de un Plan Integral de Seguridad Ciudadana y contra la delincuencia que abarcara cuatro áreas de acción: inmigración ilegal, policial, judicial y legislativo.

A grandes rasgos, ese Plan Integral, sin perjuicio de otras medidas, debería profundizar en las siguientes:

En primer lugar, mantener como constante en los próximos cinco años el incremento de la oferta de empleo público en los dos Cuerpos.

En segundo lugar, un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, mediante el progresivo incremento en las edades de pase a segunda actividad o reserva, según sean profesionales del Cuerpo Nacional de Policía o de la Guardia Civil, y el empleo y asignación de determinadas funciones al personal que pase a dichas situaciones.

En tercer lugar, la necesidad de diseñar planes operativos, dirigidos a fijar determinados y específicos objetivos policiales en las áreas geográficas con mayor índice de delincuencia, en las tipologías delictivas de mayor incremento, en las franjas de población más proclives (menores, irregulares). En ese sentido, especialmente en el ámbito del programa de Policía 2000 habría que territorializar los objetivos.

En cuarto lugar debe procederse a la redistribución de efectivos, tanto hacia los ámbitos geográficos más sensibles como potenciando unidades especializadas en la lucha contra fenómenos delictivos concretos.

En quinto lugar, en lo que se refiere a la Administración de Justicia, debe ponerse en marcha la reforma de la LECrim. para crear e impulsar el funcionamiento de los juicios rápidos, de forma tal que los detenidos pasen, sin solución de continuidad, de la Comisaría a juicio, lo que incidiría muy favorablemente en la seguridad pública y en la reducción de la criminalidad.

Igualmente debería mejorarse la coordinación entre los distintos Juzgados evitando acciones de solapamiento o vacíos en el control de la delincuencia.

Trasladar el control y supervisión de las medidas relacionadas con la libertad provisional y condicional a la Policía Judicial (presentaciones, comprobaciones de domicilio, comprobación de trabajos, etc.), lo que permitiría un seguimiento individual del delincuente.

Impulsar reformas legislativas que permitan:

Medidas cautelares que eviten que los menores que hayan participado en la comisión de cualquier infracción penal de forma reiterada, tengan posibilidad de seguir delinquiendo.

Utilización de la prisión preventiva para aquellos casos de reincidencia múltiple en delitos que, en nuestra legislación penal, están castigados con sanciones mínimas y, por tanto, no conllevan de forma individualizada esta medida. En definitiva, adecuar el concepto penal de reincidencia a la realidad existente.

Ampliar los supuestos en que la acusación, ya sea pública o particular, puedan solicitar la adopción de prisión provisional y otras medidas cautelares.

Anular la exigencia de que el juez necesite la petición expresa del Ministerio Fiscal para el ingreso en prisión, cuando éste no se encuentre presente.

Por último, en el ámbito de la inmigración ilegal, a grandes rasgos, deberían conjugarse tres acciones paralelas: construcción de centros de internamiento en número suficiente, firma de convenios con los países de mayor incidencia en la delincuencia procedente de la inmigración ilegal (Argelia fundamentalmente), y acelerar los mecanismos de expulsión de extranjeros implicados en delitos menos graves. Todo ello en el marco del reciente Plan Global contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea.