

## La cooperación policial en la Unión Europea: propuesta de un modelo europeo de inteligencia criminal

*Anselmo del Moral Torres* \*

**Tema:** Se propone un modelo europeo de inteligencia criminal para la UE que permita el intercambio de información e inteligencia policial a través de una red de oficinas nacionales únicas.<sup>1</sup>

**Resumen:** La cooperación policial europea, dentro del denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ha impulsado el desarrollo de procedimientos y estructuras de intercambio de información e inteligencia. Para la inteligencia criminal se cuenta con un modelo europeo preconizado por Europol que no funciona de modo satisfactorio debido a la existencia de bolsas aisladas de información en los Estados miembros que no se acaba de compartir satisfactoriamente. Para superar estas carencias y progresar en la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros, el autor propone un modelo de inteligencia criminal complementario del anterior.

Para ello, el autor revisa en este ARI el impacto de la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo –la “iniciativa sueca”–, para mejorar los intercambios y repasa los procedimientos habituales de intercambio. A continuación, propone un modelo de inteligencia criminal en la UE basado esencialmente en la creación en cada Estado miembro de una oficina nacional única de análisis o inteligencia criminal donde, bajo la supervisión de una autoridad independiente –y superior a los diferentes cuerpos policiales–, se concentren los sistemas de información nacionales e internacionales, públicos y privados que puedan ser de interés para desarrollar las funciones de investigación criminal y de antiterrorismo para hacer frente a las principales amenazas a la seguridad.

**Análisis:** La UE ha progresado en el aprovechamiento eficaz por los Estados miembros de los mecanismos de cooperación y sistemas de información desarrollados en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad, y Justicia (ELSJ). En efecto, si hace 20 años la cooperación policial y los intercambios de información policial se limitaban prácticamente a las relaciones bilaterales, nos encontramos en la actualidad con la implantación de una serie de estructuras y agencias europeas que han desarrollado sistemas de información por los que circulan datos de interés policial dentro del ELSJ. Sin embargo, una vez establecidos esos canales de intercambio de información, la cooperación policial se encamina hacia una tercera fase que se refiere a la verdadera aplicación del principio de disponibilidad definido en el Programa de la Haya.<sup>2</sup> Su aplicación supondrá que la policía

\* *Comandante de la Guardia Civil*

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en este artículo no comprometen a la Institución donde desempeña sus funciones el autor.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, del 10 de mayo de 2005, Programa de La Haya (COM 2005/184 final – Diario Oficial C 236 de 24 de septiembre).

de cualquier Estado miembro podrá acceder no sólo a los flujos de información que ya se intercambian a través de los canales de Interpol, Europol, Schengen, Prüm, etc., sino a todas las bases de datos nacionales que utilicen las fuerzas y cuerpos de seguridad de otro Estado miembro, lo que aumenta las posibilidades de cooperación y su utilidad policial.

Este cambio de mentalidad se comenzó a desarrollar por la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, del 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la UE. La Decisión Marco<sup>3</sup> permite un intercambio de información e inteligencia criminal entre las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados miembros por todos los cauces disponibles. La Decisión, también conocida como la “iniciativa sueca” se apoyó esencialmente en el artículo 30 del TUE apartado 1, letras a) y b), y en su artículo 34, apartado 2, letra b) con el fin de alcanzar uno de los principales objetivos de la UE como es el de ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro del ELSJ. Para cumplir este objetivo, la Decisión puso de manifiesto que era preciso combatir la delincuencia mediante una mayor cooperación entre los servicios de seguridad de los Estados miembros, respetando al mismo tiempo los principios y las normas sobre derechos humanos, libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios en los que se fundamenta la cooperación policial en la UE y que son comunes a los Estados miembros.

Se afirmó que el intercambio de información e inteligencia sobre la delincuencia y las actividades delictivas eran la base de la cooperación policial en la UE para alcanzar el objetivo general de aumentar la seguridad de sus ciudadanos. En concreto, el oportuno acceso a flujos de información e inteligencia que sean fiables y actualizados es fundamental para que los servicios de seguridad puedan descubrir, prevenir e investigar con éxito delitos y actividades delictivas en un espacio como el europeo en el que se han suprimido los controles en las fronteras interiores. Para luchar contra la delincuencia transnacional con eficacia es necesario contar cada vez con mayor información y acceder a ella en menor tiempo, para lo que es necesario que el intercambio e inteligencia sobre los delitos graves o los actos de terrorismo se plantee de forma transversal, y no compartimentada en función de las distintas formas de delincuencia o del reparto de competencias entre las autoridades policiales, aduaneras o judiciales de cada Estado miembro.

La Decisión justificó este enfoque porque “los procedimientos formales, las estructuras administrativas, y los obstáculos jurídicos establecidos en la legislación de los Estados miembros están limitando gravemente el intercambio rápido y eficaz de información e inteligencia entre los servicios de seguridad. Esta situación es inaceptable para los ciudadanos de la UE, y, por consiguiente, se pide mayor seguridad y una actuación policial más eficiente, al mismo tiempo que se protegen los derechos humanos”. Esta afirmación se consideró de vital importancia pues fue la primera vez que se reconocía en un instrumento jurídico de la UE la existencia de obstáculos inaceptables para los ciudadanos, y para el desarrollo de un ELSJ eficaz.

---

<sup>3</sup> La Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo del 18 de diciembre sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados Miembros de la UE que se complementa por la D.M. 2008/977/JAI del Consejo del 27 de noviembre de 2008 relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal.

La Decisión no se limitó sólo a identificar el problema sino que también planteó soluciones. Por un lado, consideró necesario que los servicios de seguridad pudieran solicitar y obtener información e inteligencia de otros Estados miembros en las distintas fases de la investigación, desde la fase de recogida de inteligencia criminal hasta la fase de investigación criminal. Por otro, la Decisión Marco reguló estrictamente el mecanismo de cooperación, estableciendo plazos máximos de ocho horas para atender a las solicitudes urgentes de información e inteligencia relativas a determinados delitos graves, cuando la información o inteligencia solicitada se encuentre en una base de datos a la que tenga acceso directo un servicio de seguridad. Esta precisión es sumamente importante pues, si realmente se pretende dar respuesta en ocho horas a la petición información o inteligencia de un servicio de seguridad de otro Estado miembro, es necesario asegurar que las bases de datos a las que recurren los servicios nacionales de policía se encuentran accesibles, centralizadas y en servicio las 24 horas del día y siete días a la semana. Para ello, posiblemente habrá que crear estructuras administrativas de servicio continuado donde se pueda integrar toda la información o inteligencia disponible en las distintas bases de datos de los diferentes servicios de policía o aduanas existentes en cada Estado miembro.

La Decisión Marco, además de reconocer la necesidad de modificar los procedimientos, reconoció también la dificultad añadida para la cooperación de que los países de la UE cuenten con diferentes sistemas de inteligencia criminal –aunque no todos los tienen–, pero no propuso su modificación. En ese punto la Decisión Marco podría haber sido más ambiciosa y profundizado en la armonización de estructuras o plataformas nacionales de intercambio de información e inteligencia, pero no lo hizo porque algunos países considerarían la modificación de sus sistemas nacionales de inteligencia criminal como una injerencia en su Derecho interno. No obstante, y como se planteará más adelante, sí que sería necesario impulsar en algún momento una armonización de dichos sistemas con el fin de ayudar a superar los “procedimientos formales, las estructuras administrativas y los obstáculos jurídicos establecidos en la legislación de los Estados miembros” que la propia Decisión reconoce como fuente de ineficacia en el ELSJ.

En cuanto al tipo de información e inteligencia a intercambiar, la Decisión Marco estableció que se podría solicitar información e inteligencia a efectos de descubrimiento, prevención o investigación de un delito cuando existan razones de hecho para creer que otro Estado miembro dispone de información e inteligencia pertinente. En este contexto se observa que los modelos existentes de inteligencia criminal de los Estados son muy dispares y, en muchos casos, la información de interés que fluye por los sistemas de información definidos en el ámbito de la UE no llegan eficazmente a las unidades policiales que se encuentran en primera línea frente a las amenazas a la seguridad.

En la mayor parte de los casos nos encontramos que las policías integrales de los Estados miembros de la UE desarrollan en mayor o menor grado, y en demarcaciones nacionales o federales, autonómicas o regionales dentro de cada Estado miembro, cuatro tipos de funciones: (1) funciones policiales de seguridad ciudadana o pública, una denominación que varía según el Estado miembro de la UE pero que se refiere, principalmente, a las funciones generales de policía como la vigilancia y control de la vía pública, la atención al ciudadano y la recogida de denuncias, entre otras; (2) funciones de policía administrativa, que incluyen seguridad vial, control de armas y explosivos, extranjería, policía fiscal y de fronteras, entre otras; (3) funciones policiales de investigación criminal desarrolladas por unidades de investigación de delitos comunes y relacionados con la delincuencia organizada; y (4) las funciones de investigación antiterrorista realizadas en la mayor parte de los Estados miembros analizados por

unidades de inteligencia o de investigación criminal dedicadas específicamente a la lucha contra el terrorismo, existiendo especialización funcional incluso según el tipo de terrorismo.

#### *Los flujos de información y los procedimientos de intercambio*

Pensemos que en cualquier investigación de un hecho delictivo, y mucho más en una investigación, por ejemplo, de un asunto de terrorismo islamista (*función de investigación antiterrorista*), es muy necesario realizar un control de actividades de las personas investigadas y conocer datos básicos en relación a estas personas. Es de sentido común, saber si las personas que están siendo investigadas se han dedicado o se dedican al tráfico de drogas (*función de policía de investigación criminal*), si se encontraban en un lugar y momento determinado y fueron controlados por una patrulla de seguridad ciudadana (*función de policía de seguridad ciudadana o pública*) o, por ejemplo, si fueron sancionados por una multa de tráfico o si han sido consignatarios de un envío de un contenedor controlado en una aduana (*función de policía administrativa*). En investigaciones como la anterior, la información básica de interés policial obtenida por los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que desarrollan las cuatro funciones expuestas se encuentra normalmente compartimentada, primero, por cuerpos policiales o en poder de la administración de aduanas. Posteriormente, dentro de cada cuerpo policial la información se encuentra separada por unidades o servicios, que se ocupan de cada una de las funciones mencionadas en los que prestan sus servicios los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Como resultado, los datos de interés policial no se encuentran normalmente centralizados, ni son accesibles de forma coordinada por los servicios o unidades de diferentes cuerpos policiales que se dedican a luchar contra las principales amenazas de la seguridad en la UE, como son el terrorismo y otras formas de delincuencia.

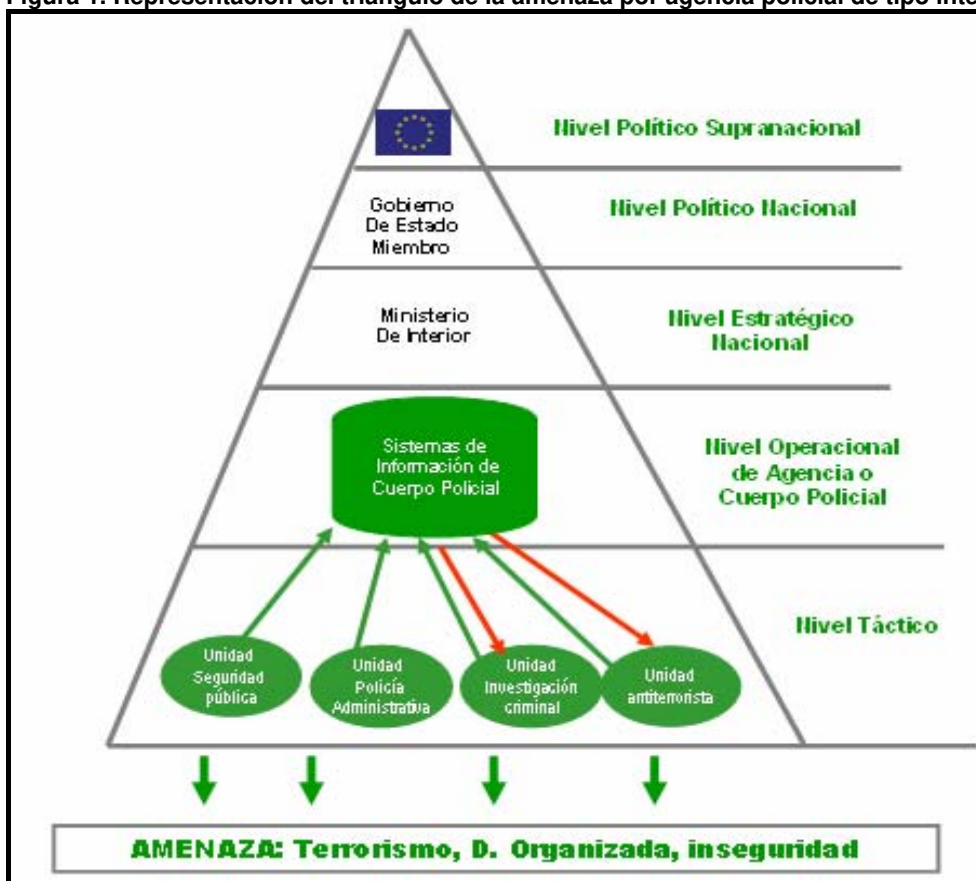
En este contexto se observa, que el modelo más extendido de inteligencia criminal se asemeja al que se muestra a continuación, y que podríamos denominar como el *triángulo de la amenaza* donde se refleja la estructura organizativa de inteligencia criminal que cada organización policial enfrenta a las amenazas de la seguridad pública, a las que por misión les corresponde hacer frente.

En este modelo genérico, representado en la Figura 1, partimos de abajo a arriba de un “nivel táctico” o de primera línea donde cada cuerpo policial de la UE obtiene datos de interés policial sobre las amenazas de la seguridad pública (terrorismo y otras formas de delincuencia) y de las que tiene conocimiento por las funciones que desarrolla (de seguridad ciudadana, policía administrativa, investigación criminal y antiterrorismo). Estos datos son incorporados en el mejor de los casos a los sistemas de información que se encuentran en las sedes centrales de los cuerpos policiales en un “nivel operacional”. Tras un proceso de elaboración, son transformados en inteligencia criminal accesible y utilizable de forma controlada por las unidades que desarrollan las funciones de investigación criminal y de antiterrorismo.

Por encima de estos niveles podemos identificar un “nivel estratégico nacional” representado por los Ministerios de Interior en el plano nacional o federal, según los países, desde el que parten las estrategias e instrucciones sobre la lucha contra el terrorismo y otras amenazas de la seguridad en dirección a los niveles operativos que representan los distintos cuerpos policiales existentes en un Estado miembro. Más arriba aún se encuentran un “nivel político nacional” donde converge información procedente de otras políticas del gobierno relacionadas con la seguridad. Por ejemplo en este nivel se

contemplarían las medidas en materia de justicia, educación, sociedad, economía, relaciones internacionales u otras que coadyuven a la lucha contra determinadas formas de delincuencia complejas como el terrorismo. Finalmente, podríamos identificar un “nivel político supranacional” representado por las instituciones de la UE y las iniciativas desarrolladas en el ELSJ (en este último ámbito se desarrollan sistemas de información como los de Europol, Schengen y otros cuya accesibilidad desde los niveles operacional y táctico varía dependiendo de cada cuerpo policial).

Figura 1. Representación del triángulo de la amenaza por agencia policial de tipo integral



Fuente: elaboración propia.

El problema esencial que se identifica en este tipo de estructura habitual es que cada cuerpo policial tiene acceso a los datos que conoce por su actividad (su propio triángulo de la amenaza) pero no tiene acceso directo a los obtenidos a partir de las funciones desarrolladas por los otros en su demarcación (triángulos de la amenaza de otros cuerpos policiales). En Francia, por ejemplo, la Gendarmería Francesa no tiene acceso a los datos policiales obtenidos por la policía nacional o las aduanas y al contrario. Incluso se pierde la información obtenida por las policiales locales. La situación es similar en España, con la situación añadida de que en nuestro país existen dos cuerpos policiales que desarrollan una actuación integral en las comunidades autónomas dónde son competentes: *Ertzaintza* en el País Vasco y *Mossos de Esquadra* en Cataluña.

A esta dificultad se suma el hecho de que los cuerpos policiales no tienen acceso a los sistemas de información aduaneros y viceversa. Por ejemplo, no hay intercambio de información entre el Sistema de Información Aduanera del antiguo primer pilar (SIA-I

Pilar)<sup>4</sup> por el que circula información entre administraciones aduaneras sobre operadores involucrados en posibles irregularidades administrativas y el del antiguo tercer pilar (SIA-III Pilar)<sup>5</sup> por el que circula información relacionada con posibles casos de tráfico ilícito (armas, drogas...). Se puede producir, por ejemplo, la situación de que la Aduana de Amberes comunique a la Aduana de Algeciras su sospecha de que un determinado contenedor de un buque que realiza el recorrido entre las dos ciudades puede estar implicado en un posible tráfico de armas o drogas sin que ningún cuerpo policial tenga acceso a esa comunicación. También se puede dar el caso de que una unidad de investigación antiterrorista que investiga a un presunto terrorista islamista no tenga acceso al Sistema de Información Antifraude (AFIS) de la UE para verificar si esta persona es consignataria de un contenedor que podría transportar artefactos explosivos de cualquier naturaleza. Por último otro de los problemas identificados en este tipo de estructuras es el acceso a los sistemas de información de interés policial desarrollados a nivel internacional (Interpol, Europol, VIS, Eurodac...). En muchos Estados miembros, el acceso a estos sistemas se encuentra ubicado en la estructura de un único cuerpo policial y no existe acceso directo a otros cuerpos policiales, dificultando así su eficacia policial.

Del análisis realizado se observa que el modelo vigente no es todo lo eficaz que sería deseable porque la información se compartimenta por cada cuerpo policial. Cada cuerpo policial o agencia desarrolla su propio triángulo de las amenazas de la seguridad y las estructuras de inteligencia criminal para luchar contra dichas amenazas sin tener en cuenta que es incapaz de cubrir con sus medios todas las amenazas posibles a la seguridad y que podría hacerles frente mejor colaborando con las estructuras desarrolladas por otros cuerpos policiales dentro de cada Estado miembro o en el resto de la UE. Al no tener en cuenta la interdependencia, se acaban produciendo interferencias, solapamientos y esfuerzos paralelos que no cuentan con la coordinación adecuada, sin poder aprovechar las sinergias y las economías de escala posibles.

La cooperación policial europea se complica por la variedad de modelos policiales existentes, que van desde la simplicidad de la existencia de un solo cuerpo policial en algunos países, a casos como el del Reino Unido y Alemania donde conviven policías de tipo regional o estatal con otras de tipo nacional o federal; o a países como Francia, Italia, Portugal y España donde conviven diversas Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado de carácter nacional con otras de carácter regional y local. Ante la existencia de modelos policiales distintos en el ELSJ con participación de diversas fuerzas policiales, no es posible imponer un único modelo policial en la UE de forma ajena a la historia, cultura y legislación de cada Estado miembro, sino que parece más lógico compartir en la diversidad. Y para ello es preciso compartir la información de fuentes diversas integrándolas en estructuras comunes y suprapoliciales de acceso permanente que permitan el intercambio eficiente de la información policial. No se trata de implantar un modelo único desde la UE, pero sí de buscar soluciones a la complejidad existente.

<sup>4</sup> Reglamento (CE) n° 515/97 del Consejo del 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las legislaciones aduanera y agraria.

<sup>5</sup> Acto del Consejo 98/ C 24/01, del 18 de diciembre de 1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras. Convenio de Nápoles II.

### *Una propuesta alternativa*

Ante el panorama expuesto, proponemos una propuesta de actuación consistente en el planteamiento de un modelo de inteligencia criminal en la UE basado esencialmente en la creación en cada Estado miembro de una única Oficina Nacional de Análisis Criminal (ONAC) o de Inteligencia Criminal (ONIC) según la denominación preferida donde, bajo la supervisión de una autoridad independiente –y superior a los diferentes cuerpos policiales–, se concentren los sistemas de información nacionales e internacionales, públicos y privados que puedan ser de interés para desarrollar las funciones de investigación criminal para hacer frente a las principales amenazas de la seguridad.

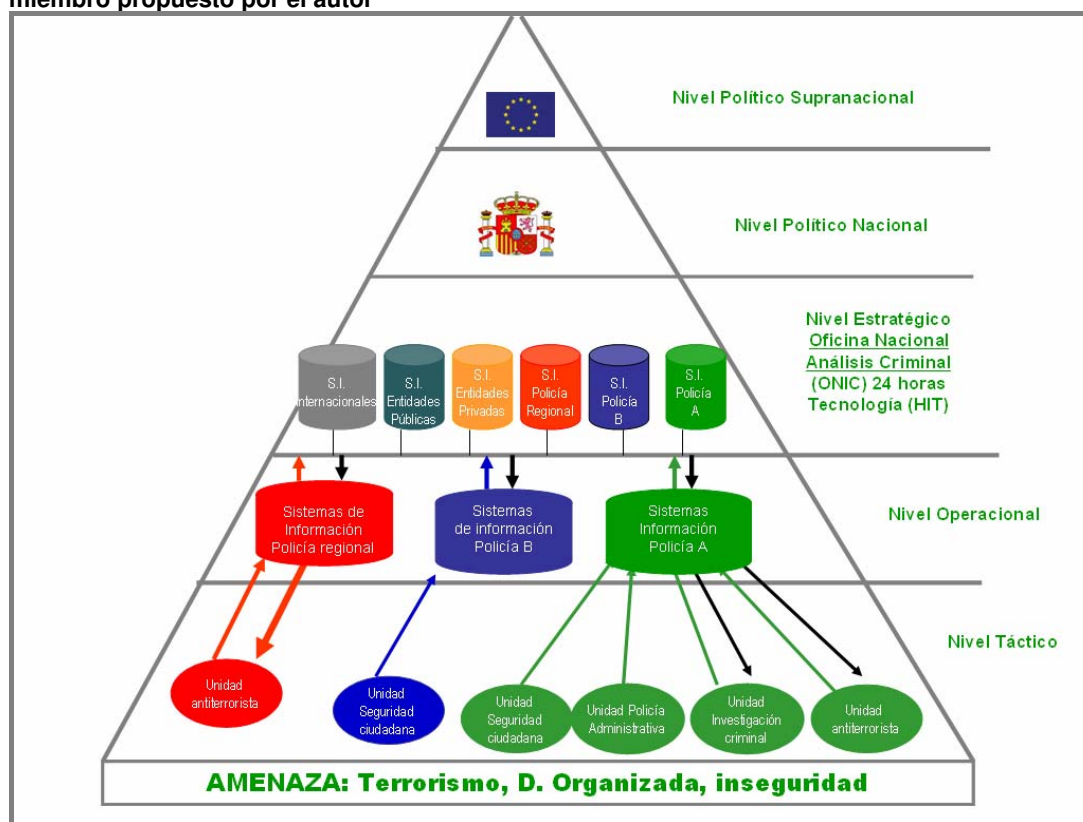
En este contexto, se pretende que no existan tantos triángulos contra las amenazas de la seguridad o estructuras de inteligencia criminal como cuerpos policiales de tipo integral puedan identificarse en cada Estado miembro, sino que se habilite un único triángulo de la amenaza donde estén integrados todos los sistemas de información de los cuerpos policiales y agencias relacionadas con la función aduanera y de resguardo fiscal de cada Estado miembro. En el modelo propuesto, las unidades responsables de las funciones policiales esenciales descritas anteriormente (seguridad ciudadana, policía administrativa, investigación criminal o de antiterrorismo) de cada cuerpo policial, obtendrían información básica (datos en un control policial, datos administrativos de un expediente de armas, datos del documento nacional de identidad, etc.) cuyos datos se almacenarían en los sistemas de información de cada agencia policial nacional, federal, regional o local, entre otras posibles. Estos sistemas de información de cada cuerpo policial, y de la administración aduanera, deberían ser compartidos en una plataforma o mesa común, junto con otros sistemas de información de interés policial para las investigaciones constituyendo como decimos una Oficina Nacional de Análisis Criminal (ONAC) o de Inteligencia Criminal (ONIC) para cada Estado miembro.

En el caso de España, y al igual que ocurre en todos los Estados miembros de la UE con alguna pequeña variación, se pueden identificar los siguientes tipos de sistemas con información de interés policial: (1) sistemas de información policiales (Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, *Mossos de Esquadra*, *Ertzaintza*, policiales locales, etc.); (2) sistemas de información internacionales (Interpol, Europol, Sistema de Información Shengen, SIA, VIA, VIS, Eurodac, AFIS...); (3) sistemas de información de entidades públicas nacionales (censo, catastro, documento nacional de identidad, registro de vehículos, armas...); y (4) sistemas de información de entidades privadas (compañías proveedores de servicios, operadoras de telecomunicaciones, tarjetas de crédito...) a las que se podría acceder de forma específica, controlada y con todas las garantías de la normativa reguladora de la protección de datos.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Esta opción ya se encuentra disponible y regulada en algunos Estados miembros de la UE, como en el Reino Unido, mediante el antiguo *National Criminal Intelligence Service* (NCIS) y actual *Serious Organised Crime Agency* (SOCA).

**Figura 2. Triángulo de la amenaza con intervención de varias agencias de tipo integral por Estado miembro propuesto por el autor**



En el “nivel táctico” cada cuerpo policial de carácter integral (representado por un color) recoge datos de interés policial en sus sistemas de información a “nivel operacional”, sobre la base de la actuación diaria de sus unidades de seguridad ciudadana, de policía administrativa, de investigación criminal y de antiterrorismo de la Figura 2. Estos sistemas de información o bases de datos que en la actualidad no se comparten, seguirían sin compartirse pero sí que se llevaría una copia de los mismos a una mesa común en el “nivel estratégico nacional” (por ejemplo, en la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior en España) dentro de una Oficina Nacional de Inteligencia Criminal (ONIC) en la que se integren también los sistemas de información internacionales (Interpol, Europol, SIS...) junto con los mencionados sistemas de información de entidades públicas y privadas. Así, se conseguiría contar con una estructura independiente de los cuerpos policiales de la que éstos podrían aprovecharse para luchar contra las amenazas de la seguridad de forma más eficiente, ya que con el sistema propuesto las unidades de investigación criminal y antiterrorista de todos los cuerpos policiales existentes en un Estado miembro accederían a los datos de interés policial existentes a nivel nacional de forma independiente a la entidad que los obtiene.

De esta forma, cualquier unidad autorizada de cualquier cuerpo policial o agencia que desarrolle la función de investigación criminal o antiterrorista podría realizar peticiones de información sobre personas u objetos investigados a la ONIC en un servicio de 24 horas abierta todos los días del año. Con este procedimiento, y una vez comprobado que no existen duplicidades o que la investigación no se está desarrollando por otro cuerpo policial, se procedería a comprobar la información existente en todos los sistemas de información disponibles en la ONIC sobre las personas u objetos que se encuentran en

investigación mediante la metodología *hit/no hit*.<sup>7</sup> Lo anterior daría cumplimiento eficaz y ordenado del principio de disponibilidad definido en el Programa de La Haya en el sentido de que “las autoridades de un Estado Miembro pondrán a disposición de las Autoridades de otro Estado Miembro la información que necesiten a efectos de la prevención o detección de infracciones penales” independientemente del cuerpo policial o agencia al que pertenezcan los datos.

La información elaborada o inteligencia procesada de esta manera y con todas las garantías legales necesarias se pondría a disposición de los investigadores. También puede informatizarse para facilitar su acceso, ya que si ponemos a disposición de los investigadores una aplicación informática basada en un motor de búsqueda, tipo Google o similar, sobre toda la información contenida en los sistemas de información nacionales e internacionales disponibles en la citada Oficina Nacional de Inteligencia Criminal (ONIC) de cada Estado miembro podríamos obtener una respuesta única y estructurada, siendo el acceso a la información complementaria necesaria gestionada a través de la Oficina en servicio 24 horas, los siete días de la semana. Las aplicaciones informáticas descritas podrían estar disponibles igualmente a través de una plataforma tipo *web* o de una red que asegurase un acceso seguro a los investigadores, lo cual permitiría que la información contenida en bases de datos estuviese disponible a nivel nacional o internacional en una “pantalla única” en menos de ocho horas, tal y como pedía la mencionada Decisión Marco de 2006.

En este sentido, en la Figura 3 se expone un ejemplo de la información a la que podría acceder un investigador, sin importar el cuerpo policial al que pertenezca, al acudir a la ONIC mencionada para investigar a un posible sospechoso de estar involucrado en una célula terrorista islamista en España. Introduciendo, por ejemplo, el nombre y la fecha de nacimiento, la pantalla acumularía todos los datos asociados existentes en los sistemas de información en los que existe o no información. El sistema completaría la información con los datos que existen sobre esta persona en los sistemas de información internacionales (Europol, Interpol...) o en los sistemas de información de entidades públicas junto con los de entidades privadas con los que exista acuerdo y declaración a las autoridades nacionales de protección de datos.

---

<sup>7</sup> Esta tecnología permite la comprobación de un patrón de búsqueda (por ejemplo, nombre y apellidos) en diferentes sistemas de información y la obtención de una respuesta simple positiva (*hit*) o negativa (*no hit*) de localización en estos sistemas. El acceso a la información completa asociada al patrón de búsqueda debe ser requerida a la entidad pública o privada propietaria de la información.

**Figura 3. Simulación de la información integrada en “pantalla única” sobre un sujeto investigado propuesta por el autor**

**Resultado de búsqueda por nombre XXX, apellidos XXX XXX, fecha nacimiento XXX**

**Sistemas de información policial del Estado miembro del investigador**

Cuerpo policial: detención por tráfico de drogas menor, CIUDAD, FECHA...  
Otro cuerpo policial: denuncia por exceso de velocidad, CIUDAD, FECHA...  
Otro: *no hit*  
Otro: falsificación de tarjeta de móvil, CIUDAD, FECHA...  
Otros:

**Sistemas de información internacionales**

Interpol: *no hit*  
Europol: relación con NOMBRE APELLIDOS, GRUPO, CIUDAD, FECHA...  
SIS: vigilancia discreta por SERVICIO, FECHA...  
VISA: solicitud visado en CIUDAD. FECHA...  
Eurodac: *no hit*  
Prüm: ADN *no hit* HUELLAS *no hit* Eucaris VEHÍCULO, MATRICULA...

**Sistemas de entidades públicas no policiales del mismo Estado miembro**

Registro civil : *hit*  
Tráfico: *hit*  
Justicia: *no hit*  
Catastro:  
Etc

**Sistemas de información de entidades privadas**

Telefonía:  
Bancos...

La pantalla recogería en un resultado único accesible a los investigadores contra el terrorismo y otras formas de delincuencia de forma independiente al cuerpo policial al que pertenezcan, el resultado de la búsqueda del patrón en todos los sistemas de información que contienen datos de interés policial a nivel de cada Estado miembro. El ejemplo mostrado pone de manifiesto que una simple consulta por nombre, apellidos y fecha de nacimiento nos permitiría saber, de forma eficiente, si existe o no (*hit/no hit*) información de interés policial en los diferentes sistemas de información de ese Estado miembro (por ejemplo, la información que tienen *Carabinieri, Polizia di Stato, Guardia di Finanza, Polizia Penitenziaria* o *Corpo Forestale* en el caso de Italia o, en el de Alemania, la información de la policía federal –BKA– y las policías estatales o de los diferentes *länder*). De igual forma, la aplicación podría estar disponible con las limitaciones oportunas para los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad que desempeñan funciones de seguridad pública y las policías locales, así como aquellas que desarrollan funciones de policía administrativa. Esto permitiría, por ejemplo, en el caso de España, a una Unidad de Intervención de Armas de la Guardia Civil saber si el solicitante de un permiso de armas está siendo investigado por un delito de robo por los *Mossos de Esquadra*, circunstancia que actualmente no se encuentra disponible, o permitiría conocer a una patrulla de tráfico que va a imponer una sanción de tráfico si se encuentra ante un peligroso delincuente investigado por otro cuerpo policial en nuestro país.

Son ejemplos sencillos de cómo podría aumentarse la eficacia policial cruzando bases de datos de forma accesible e integrada. Y ya que la propuesta simplificaría el intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros que reivindicaba la “iniciativa sueca”, el presupuesto de la UE podría encargarse de la financiación para la implantación de este tipo de soluciones informáticas de forma homogénea en cada Estado miembro, pues al fin y al cabo lo que se pretende es la armonización, la simplificación y la eficiencia en el intercambio de información de interés policial y del cumplimiento del principio de disponibilidad de la información establecido por la propia Unión.

**Conclusiones:** En cualquier caso, se considera que el planteamiento de un modelo de inteligencia criminal homogéneo en la UE redundaría en una mejora en la eficiencia policial en el marco del ELSJ sobre la base de los siguientes aspectos:

- Integración en un modelo homogéneo de inteligencia criminal de las diferentes policías integrales que luchan contra las principales amenazas a la seguridad de la UE.
- Mejora de la cooperación y coordinación policial regional, nacional o federal e internacional en el ámbito de la UE, al compartir los sistemas de información con datos de interés policial.
- Resolución de conflictos y duplicidades entre agencias policiales en el desarrollo de investigaciones sobre la delincuencia organizada y el terrorismo, al contar con un modelo que permite cruzar datos de estas investigaciones, y con una autoridad superior independiente de los cuerpos policiales que decide sobre el tratamiento de la información y el desarrollo de la investigación.
- Transparencia en los procedimientos de obtención de datos de interés policial, ya que el modelo puede ser público, y sujeto a todas las garantías relativas a la normativa nacional e internacional relativa a la seguridad y protección de los datos.

El modelo de inteligencia criminal que planteamos para la UE es un modelo teórico y académico, que no contradice el modelo europeo de inteligencia criminal preconizado por Europol,<sup>8</sup> porque para que este modelo funcione es preciso que no queden bolsas de información aisladas en cada miembro de la UE o que no se puedan compartir. En definitiva la idea que subyace es la creación de un método de trabajo común, y armonizado en la gestión de la inteligencia criminal en la UE con el fin de luchar de manera eficaz con las principales amenazas a la seguridad, que preocupan a los ciudadanos de la UE. No hay duda de que cada país es soberano para organizar sus estructuras de la forma que se determine, pero tampoco hay duda de que la UE ha desarrollado políticas en diferentes ámbitos, incluida la relacionada con el ELSJ en la que se han establecido definiciones homogéneas y procedimientos comunes para el cumplimiento de los fines establecidos en el Tratado que han mejorado las estructuras nacionales.

Por todas estas razones, se apuesta por un sistema homogéneo pero descentralizado que permita la organización eficiente de la información de interés policial a nivel de cada Estado miembro como paso previo para compartir inteligencia criminal en los niveles operacional y estratégico con otros Estados miembros y con Europol, como base para sus informes sobre la evaluación de la amenaza que representa el crimen organizado en la UE (OCTA) y la evaluación de la amenaza del terrorismo en la UE (TE-SAT) que orientarán las decisiones del Consejo Europeo en el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia.

En este contexto, el derecho de la UE podría regular la creación de un modelo europeo de inteligencia criminal en el que exista una interrelación entre las oficinas nacionales de inteligencia criminal de cada uno de los Estados miembros dónde ya hemos visto se concentrarían, entre otros, los sistemas de información nacionales o federales a los que se tiene acceso en este Estado, además de los internacionales, es decir los sistemas de

---

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley (Política de información de la UE) COM/2004/0429 final.

información de Europol, Interpol, Schengen y otros de entidades públicas y privadas. Este sistema permitiría la relación de la ONIC de un Estado miembro con las de los otros Estados miembros de la UE y con Europol, a modo de red para canalizar las peticiones de inteligencia criminal o datos policiales elaborados requeridos por los investigadores que desarrollan las funciones de investigación criminal y de antiterrorismo en cada Estado miembro y que se encuentran sobre el terreno en primera línea haciendo frente a las principales amenazas de la seguridad pública. Seguro que redundaría en una mayor eficacia policial en beneficio de los ciudadanos de la UE.

*Anselmo del Moral Torres*  
*Comandante de la Guardia Civil*