

# La reforma de los cuerpos de policía en Bélgica

GEORGES PYL

Experto en seguridad pública  
del Ministerio de Interior belga

131

## 1. INTRODUCCIÓN

En el transcurso de estos últimos años, Bélgica ha sido objeto, en repetidas ocasiones, de comentarios muy negativos en la prensa internacional. No es preciso decir que la atención se centró sobre todo en el asunto Augusta-Dassault,<sup>1</sup> la crisis de las dioxinas<sup>2</sup> y el asunto Dutroux.<sup>3</sup>

Aunque de naturaleza totalmente diferente, estos asuntos —que han dado la vuelta al mundo a través de los medios de comunicación— han dado la impresión de que Bélgica no debe enfrentarse simplemente a una autoridad política corrupta y a un ámbito empresarial podrido, sino también a una Administración pública deficiente y a departamentos policiales ineficaces.

El informe, según el cual el sistema penal en Bélgica no funciona debidamente, se remonta, sin embargo, a una época bastante más lejana.

Cuando, durante los años setenta, dos unidades especiales de la policía, que se crearon precisamente para combatir el crimen organizado, se involucraron ellas

---

1. El asunto Augusta-Dassault no es un dossier policial, sino un asunto político que tiene su origen en la muerte de un ministro del Estado, muerte aún no resuelta en el día de hoy. La investigación penal referente a este crimen ha puesto a la justicia sobre la pista de un asunto de corrupción a gran escala en el marco de la compra de helicópteros para el ejército, así como de la modernización de aviones militares. El asunto fue tratado por el Tribunal de Casación. Entre los acusados, se encuentran tres ex ministros, seis colaboradores ministeriales, un funcionario europeo, un «superabogado» y dos grandes industriales. Todos los acusados fueron condenados por corrupción activa y/o pasiva.

2. La crisis de las dioxinas tampoco es un dossier policial, sino un asunto económico cuyo alcance se desconoce y que aún está lejos de darse por cerrado. Este asunto de intoxicación alimenticia por dioxinas, que se debe a la utilización de alimento contaminado para ganado, ha suscitado durante mucho tiempo una viva conmoción en toda Europa y va a continuar originando problemas serios al gobierno durante mucho tiempo. Debido a que los trabajos de la Comisión de investigación parlamentaria, que debe examinar el asunto con detenimiento, no han hecho más que comenzar, no es posible adelantar datos sobre esta materia.

3. El asunto Dutroux será objeto de análisis detallado en este texto.

mismas en actividades criminales, las autoridades reaccionaron estableciendo una comisión de investigación parlamentaria: la Comisión Wijninckx<sup>4</sup> —que no tardó ni un año en presentar un informe señalando cuatro problemas cruciales:

- la información se obtiene de forma ilegal casi en su totalidad,
- el ministro de Justicia no tiene nada que decir sobre la gestión de los departamentos policiales,
- la ausencia total de un control externo sobre la policía,
- un desequilibrio entre los tres departamentos de policía general: se trata, de hecho, de un producto de la historia.<sup>5</sup>

En el transcurso de los años que siguieron, las reacciones fueron poco numerosas, por no decir inexistentes.

A mediados de los años ochenta, sin embargo, los problemas tomaron la forma de una verdadera crisis cuando la policía y la justicia mostraron su impotencia de cara al asunto que se denominó «los asesinos locos de Brabante», una banda de asesinos que habían perpetrado más de veinte ataques contra restaurantes, armerías y, sobre todo, supermercados, ataques que conllevaron la muerte de veintiocho personas.

La reacción de las autoridades fue incoherente, superficial y represiva. Se limitó a un aumento de los efectivos, con más medios, un aumento de competencias, de unidades y de represión. Por contra, no se hizo nada para atacar los problemas estructurales y tampoco hubo reformas estructurales. El Gobierno intentó justificar su enfoque silenciado afirmando que los actos criminales violentos y el sentimiento de inseguridad entre la población habrían experimentado un fuerte aumento. La atención de los medios de comunicación se centró sobre todo en la información relativa a los actos criminales violentos, y por ello ganó terreno la impresión de que el número de agresiones y de homicidas estaba adquiriendo proporciones inquietantes. Esta manera de informar «en un único sentido» llevó a la población, a su vez, a adoptar una posición represiva y a crear un consenso social con respecto a un enfoque más firme de la delincuencia, lo que ha desembocado finalmente en el «círculo vicioso de la represión».

Fue en 1988 cuando se estableció finalmente una comisión de investigación parlamentaria, a saber, la Comisión Bourgeois,<sup>6</sup> que presentó su informe de inves-

---

4. La Comisión Wijninckx es continuación, entre otros, del asunto François, un tema que ha suscitado un vivo interés por parte del público en la lucha contra los estupefacientes en Bélgica. Dos unidades especiales, a saber, la Oficina de Información Criminal (BIC) y la Oficina Nacional de Drogas (BND), se vieron implicadas como consecuencia de numerosas malversaciones procedentes de la «libre circulación» de envíos controlados al tráfico individual de estupefacientes. Muchos miembros de la BIC y de la BND fueron detenidos y condenados. La BIC incluso fue suprimida más tarde.

5. Investigación.

6. La Comisión Bourgeois se creó a consecuencia de los «asesinatos de Brabante». Los hechos se dividieron en dos partes. La primera parte se extiende de marzo de 1982 a finales de 1983. Tras una interrupción de casi veintitrés meses, los «asesinos locos» vuelven a dar que hablar durante el otoño de 1985 y cometen un total de veintitrés ataques. Los malhechores asesinaron a veintiocho personas e hirieron a otras veinte. Se trata de la matanza más grande ocurrida en Bélgica en tiempo de paz. Mucho

tigación el 30 de abril de 1990. Las conclusiones referentes a la justicia y a la policía fueron aplastantes. A grandes rasgos, este era su contenido:

- una falta total de confianza entre justicia y policía
- una coordinación deficiente entre los distintos departamentos policiales
- una acumulación de rivalidades entre ciertas unidades de departamentos
- una ausencia de policía científica y de análisis de la delincuencia adecuados
- una falta total de política coherente en materia de litigios<sup>7</sup>

Se produce un gran número de reacciones bastante intensas en el transcurso de los años siguientes.

La necesidad de coordinación, el reparto de funciones y una política coherente en el ámbito de la seguridad constituyeron los puntos de partida de un programa político en materia de «mantenimiento del orden, de seguridad del ciudadano y de represión del crimen», que fue propuesto por el gobierno el 5 de junio de 1990 y que es más conocido por el nombre de Plan de Pentecostés. Este plan constituía, sobre todo, un intento de resolver, de la forma más rápida y mejor posible, la crisis de confianza entre la policía y la población, y ofrecer al mismo tiempo un remedio a determinadas carencias puestas en evidencia por la comisión de investigación parlamentaria. Las medidas se situaron en diferentes niveles, como la coordinación de la política policial, la puesta en marcha de servicios comunes, el control de los servicios policiales y de información, la reorganización de la seguridad del Estado, etc.

El gobierno en el poder durante el período 1988-1992 se puso efectivamente manos a la obra para poner en práctica el Plan de Pentecostés y llevar a cabo lo siguiente:

- la modernización y profesionalización de la policía municipal,<sup>8</sup>

---

menos impresionante fue el botín: no superó los 175.000 euros. Por tanto, no es sorprendente que se retome siempre la gran incógnita, punzante: ¿por qué esta serie de crímenes, jamás ocurrida antes? La comisión no consiguió encontrar la respuesta a esta pregunta. Asimismo, no solamente no se halló ni una sola pista que condujera a los autores de los hechos, sino que, además, sigue sin conocerse la verdad que rodea a los mismos. Por otro lado, la comisión constató que la investigación sobre los asesinatos de Brabante experimentó disfunciones casi a todos los niveles y que la principal conclusión que se puede deducir de este tema es que, al cabo de diez años, no se puede descuidar prácticamente ninguna pista, por falta de una investigación seria o por no haber permitido el seguimiento de ciertas pistas.

En 1996, se creó una segunda comisión sobre los asesinatos de Brabante, a la que se le asignó un nombre exageradamente largo: «Comisión de investigación parlamentaria encargada de una investigación sobre las adaptaciones necesarias en materia de organización y de funcionamiento del aparato policial y judicial, en función de las dificultades encontradas durante la investigación sobre los asesinatos de Brabante». Por razones prácticas, hablamos de la Comisión-bis sobre los asesinatos de Brabante. Las conclusiones de esta última no han aportado nada nuevo. Sólo confirman la necesidad imperiosa de un cambio.

7. Investigación parlamentaria sobre la forma en la que se organiza la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, de fecha 30 de abril de 1990.

8. El gobierno dedica gran cantidad de dinero al equipamiento y gastos de funcionamiento de los cuerpos de policía municipal y esto se realiza mediante un fondo especial de seguridad al que las administraciones municipales pueden recurrir para modernizar su policía.

- la desmilitarización de la gendarmería,<sup>9</sup>
- la centralización de la policía judicial,<sup>10</sup>
- la promulgación de una ley destinada a regular la gestión y la coordinación de los departamentos de policía general,<sup>11</sup>
- la puesta en práctica de un control externo de los departamentos de policía.<sup>12</sup>

Un cierto número de problemas policiales importantes, también abordados por la Comisión de investigación parlamentaria, tampoco ha encontrado solución. Así, por ejemplo, se le ha concedido muy poca o ninguna atención a la organización deficiente de los departamentos de policía con relación al plan de lucha contra el crimen organizado o con relación al de las vicisitudes que giran en torno a la cooperación operacional entre la gendarmería y la policía judicial.

Donde tampoco se hizo nada desde el principio, a pesar de los problemas que se manifestaron tan claramente, fue a nivel de la relación entre la magistratura y los departamentos de policía, de la relación entre el ministerio público y el juez de instrucción, y a nivel de la organización de la justicia en general. Comparado con los esfuerzos realizados para reorganizar la policía, se podría decir que la organización de la justicia no se ha tocado.

Cuando, en 1992, la misma coalición gubernamental se mantuvo en el poder, era evidente que se iban a realizar los esfuerzos necesarios para poner en práctica el Plan de Pentecostés. En primer lugar, la modernización de los departamentos de policía, el saneamiento del sector de la policía privada, la cooperación intermunicipal, la negociación pentagonal y la puesta en marcha de servicios comunes.

A continuación, el Gobierno intentó restaurar la confianza del ciudadano en la policía, firmando con las grandes ciudades y comunidades lo que se denomina contratos de seguridad, que debían aumentar la seguridad de los ciudadanos en la comunidad.<sup>13</sup>

Una vez más, la justicia se quedó en gran parte «fuera del lío», no porque no le interesara al Gobierno, sino más bien porque la justicia se oponía a una reforma en profundidad de la magistratura y de los departamentos ejecutivos.

La justicia optó de forma manifiesta por una política de «espléndido aislamiento» y se creía intocable. Cuando, en 1995, el ministro de Justicia tomó la iniciativa de encargar a dos profesores de universidad la realización de una investigación sobre la forma en que se había desarrollado hasta entonces la investigación penal

---

9. La desmilitarización de la gendarmería consiste en hacer pasar, del Ministerio de Defensa nacional al Ministerio del Interior, la competencia de gestión ejercida sobre la gendarmería, con una gestión conjunta por parte del Ministerio de Justicia. Las misiones de guerra de la gendarmería se suprimieron y el estatuto de personal se adaptó al modelo de un servicio civil.

10. La policía judicial se modificó, pasando de ser una división de veintitrés cuerpos distintos a ser un solo cuerpo con una comisaría general investida de una competencia de coordinación.

11. Ley de 5 de agosto de 1992, sobre la función de policía.

12. Ley orgánica, de 18 de julio de 1991, de control de los departamentos de policía y de información.

13. Los contratos de seguridad fueron firmados entre el Gobierno y las ciudades y comunidades que tenían problemas de seguridad. A cambio de varios esfuerzos en el plan de seguridad del ciudadano, las administraciones reciben una ayuda financiera en función de la importancia de las necesidades.

sobre los asesinatos de Brabante, la magistratura se defendió con uñas y dientes de esta radioscopia. El conflicto adquirió una amplitud tal que, en diciembre de 1995, el Tribunal Supremo adoptó, durante una reunión de protesta, una resolución en la cual se mencionó que, por un lado, ni la Constitución ni ninguna otra ley justificaban esta actitud del ministro y que, por otro lado, los profesores implicados no podrían tener acceso al dossier. Cuando el ministro hizo participar al Parlamento, éste último decidió designar una nueva comisión de investigación que —sobre la base del análisis de la investigación penal— debía determinar de qué forma debían ser adaptadas la policía y la justicia.<sup>14</sup>

## 2. LAS RAZONES DEL FRACASO<sup>15</sup>

La respuesta a la cuestión de saber cómo, en un país moderno y democrático como Bélgica, se ha podido llegar a tales situaciones es compleja, delicada y jamás completada. Cada intento de respuesta, incluido éste, no podrá esbozar más que una parte de la problemática. Además, dicho intento estará impregnado de subjetividad y no escapará al fuego de la crítica de la opinión pública.

La estructura policial existente hasta ahora en Bélgica ha sido un calco de un modelo extranjero —francés, en este caso— y los problemas entre los distintos departamentos de policía, de forma más especial entre la gendarmería y la policía municipal, existían ya desde el principio en el sistema. El mal actual es, por así decirlo, producto de la historia y todas las medidas políticas que se han tomado para remediarlo se interpretan cada vez en función de diferentes relaciones de fuerza existentes entre los tres departamentos de policía.

Un análisis del funcionamiento de los departamentos de policía en Bélgica desde sus orígenes hasta nuestros días es casi irrealizable y, de todas formas, inútil en el contexto de esta ponencia. Por ello, es más indicado realizar un análisis del estado actual de la situación, como preámbulo a la ejecución del acuerdo político relativo a la reforma de los cuerpos de policía.

Una política policial coherente requiere la combinación de los esfuerzos de las autoridades administrativas y judiciales. La «guerra de los *polis*» se debe en parte a una falta de coordinación y de transparencia y a una política deficiente, pero también a una lucha sin tregua entre los diferentes cuerpos de policía en el ámbito ejecutivo.

Y, lo que es más, la política gubernamental en materia de servicio de policía de base ha experimentado varios cambios de orientación.

Aunque se optó al principio por hacer funcionar el carácter complementario de los departamentos por medio de un tipo de policía de primera y de segunda

14. Consulten la nota n.º 6 a pie de página.

15. En lo que respecta a las causas del fracaso de la estructura policial belga, existe toda una serie de actos de mano de multitud de autores cuidadosamente seleccionados. Existe una versión oficial disponible redactada por la Comisión de Asuntos Interiores y Administrativos del Senado belga. *Senado belga. Evaluación de los departamentos de policía, 3 de julio de 1997. I y II, así como anexos.*

línea, esta elección se modificó para tener un sistema de igualdad en el que los dos departamentos de policía aseguraran, sobre el mismo terreno, el servicio de policía de base, al mismo tiempo y de forma conjunta. Ni la primera solución ni la segunda eran ideales.

La reacción de cada uno de los dos departamentos de policía de cara a los conceptos de las autoridades era también muy diferente. La policía municipal, en tanto que candidato lógico para ofrecer un servicio de policía de base de primera línea, no mostraba, por un lado, mucho entusiasmo a la hora de asumir este «papel dirigente» y, por otro lado, sencillamente no se encontraba en posición de desempeñarlo.

La Gendarmería, procedente de una estructura militar y ocupada activamente en su transformación en policía civil de interés general, se negaba a verse relegada a un papel secundario. Pero es sobre todo la actitud relajada de la policía municipal la que obligó al Gobierno a realizar otra elección. La Gendarmería, por otra parte, aprovechó de forma muy agresiva, pero también con mucha habilidad y saber hacer, la oportunidad para eliminar sus puntos débiles y desarrollar aún más los fuertes.

Las consecuencias no tardaron mucho en manifestarse: competencia, conflicto y doble empleo, pero sólo en los ámbitos en que los dos cuerpos de policía están fuertemente representados y existe el suficiente material disponible para trabajar.

El problema del control de la lucha contra el crimen organizado no era tanto un problema de elecciones estratégicas, sino más bien de un servicio de policía descuidado, cuando este último se había creado para combatir el crimen.<sup>16</sup> La gigantesca operación de actualización emprendida por el Gobierno desde 1988 en efecto había ignorado, en su mayor parte, a la policía judicial. Dicha operación estaba centrada en la policía administrativa. Sin embargo, ésta creó una fosa entre la Gendarmería y la policía judicial, fosa que constituye la base de la mayor parte de los conflictos existentes en la actualidad.

En una palabra, el ámbito policial antes de la Reforma se caracterizaba por dos frentes; un primer frente entre la Gendarmería y la policía municipal, teniendo, como tema central, el servicio de policía de base en las ciudades y comunidades; un segundo frente entre la Gendarmería y la policía judicial, siendo el tema central el crimen organizado.

Un cierto número de iniciativas gubernamentales orientadas a proporcionar un apoyo al trabajo de la policía sólo pudo remediar la situación mínimamente. En efecto, las reglas no disponían del suficiente grado de cohesión y sobre todo no ofrecían ninguna perspectiva en lo referente al futuro de la policía. La consecuencia fue otro «posicionamiento», así como una radicalización y sindicalización de los puntos de vista.

---

16. Contrariamente a la policía municipal y a la Gendarmería, que son tan antiguas como el Estado mismo, la policía judicial de los tribunales no fue fundada hasta 1919 y se creó con el único objetivo de combatir el crimen organizado. Sin embargo, la policía judicial ha sido víctima de una decena de años de negligencia por parte del departamento que la creó. Su estrecho vínculo con la justicia constituía más un inconveniente que una ventaja.

En el ámbito directivo son cuatro los principios que, desde 1995, han dominado el funcionamiento de los departamentos de policía y que se exponen a continuación.

*a) La puesta en práctica de zonas interpoliciales*

En su seno deben cooperar los diferentes departamentos de policía. Teniendo en cuenta las circunstancias, las zonas interpoliciales<sup>17</sup> constituían la única respuesta posible para aumentar la eficacia de la policía. Pero el problema consistía en que éstas se pusieron en práctica sin la menor base legal y, por lo tanto, no eran en absoluto obligatorias. En consecuencia, nadie se sorprendía al ver un gran número de administraciones municipales que, en virtud de su competencia de autonomía local, decidía con toda libertad si iba a formar parte o no de una zona y, en caso afirmativo, con quién quería asociarse y, sobre todo, con quién no le apetecía encontrarse.

Un segundo problema era que, precisamente allí donde las administraciones y los departamentos deseaban trabajar juntos, se veían enfrentados por diferencias estatutarias fundamentales entre los funcionarios de policía de los diferentes cuerpos, lo que desembocó rápidamente en conflictos e incluso en acciones sociales.

Como tercer problema, señalemos que nunca se alcanzó una unanimidad sobre quién debe dirigir y, en consecuencia, ejercer su autoridad sobre las diferentes unidades de policía.

*b) El refuerzo de la política local en materia de prevención y de seguridad*

Desde un punto de vista democrático, uno no puede más que alegrarse del refuerzo de la política local en materia de prevención y de seguridad. Lo molesto en este caso era que el poder federal ejercía y conservaba su autoridad sobre el grueso de los departamentos de policía. La política de prevención es un tema federal, los contratos de seguridad les son impuestos a las ciudades y comunidades desde el nivel federal y la política de ciertos departamentos federales en la materia demuestra ser, en ciertos casos, de lo más extraña.<sup>18</sup>

Un segundo problema, si no más importante, es que una parte considerable de los elementos sociales de la política en materia de seguridad (ayuda a la juventud, lucha contra la pobreza, integración, ayuda social, asistencia a las víctimas, etc.) es, por desgracia, víctima de una dispersión demasiado grande en el conjun-

17. En el marco de una política policial integrada, el gobierno decidió dividir, en cada provincia, el territorio del reino en zonas. Una zona interpolicial es un territorio que se compone de una sola o de varias comunidades, en cuyo seno los tres departamentos de policía aseguran el servicio de policía general. El sistema, sin embargo, no ha recibido una base legal, pero se ha regido por una circular en la que se expusieron las directivas relativas a su aplicación.

18. Es sobre todo el papel del Secretariado permanente de la Política de Prevención el que en ocasiones ha sido objeto de críticas. Este servicio fue puesto en funcionamiento por la autoridad federal y controló en gran parte la política en materia de seguridad y de prevención que se acordó con las comunidades. A pesar de las múltiples iniciativas emergentes del servicio, es sobre todo la lógica y la racionalidad de sus decisiones lo que se discute.

to de los niveles del Estado. En lo que respecta a estos elementos esenciales en el ámbito de la prevención y de la seguridad, la aportación de la política local es forzosamente mínima.

c) *La organización de la negociación pentagonal*

La negociación pentagonal fue ciertamente uno de los medios empleados para alcanzar una política integrada en materia de seguridad.<sup>19</sup>

El problema era que, sobre la base de una ley, se reunió alrededor de la mesa a dos autoridades y tres departamentos ejecutivos y que, al mismo tiempo, se afirmó que todas las partes asistentes a esta negociación tenían igual estatus. Esta exigencia de equivalencia formulada por los departamentos de policía —comprensible en su situación— iba al encuentro de todas las separaciones actuales y tradicionales que se reencuentran dentro del sistema; autoridad *versus* servicio, administrativo *versus* judicial, poder *versus* dirección y nivel «legislativo» *versus* nivel ejecutivo.

Además, se demostró rápidamente que los departamentos descentralizados no recibían nunca la libertad política necesaria para poder funcionar en el ámbito local y que la negociación ya era víctima de formalismos y tergiversaciones.

d) *La especialización creciente de los departamentos de policía*

La especialización creciente de los departamentos de policía tuvo un efecto cuanto menos curioso. La policía especializada por excelencia, la policía judicial presente en los tribunales, repentinamente veía amenazada su existencia por una Gendarmería que se estaba especializando casi en todos los campos. Esta última finalmente entró en el terreno de la policía local y se encontró rápidamente compitiendo con ella que, a su vez, descuidó su mejor baza —la presencia local— para ocuparse de todo tipo de asuntos que, de hecho, ya estaban previstos por la Gendarmería. Los tres departamentos realizaban tareas totalmente análogas y, a la larga, esto empezó a resultar positivo.

Para colmo de males, el gobierno pretendía imponer una directiva relacionada con la lucha contra el crimen organizado, que fue clasificada como «tontería pura y simple» tanto por la policía como por la magistratura.<sup>20</sup>

Para terminar, también se hizo evidente el hecho de que el control parlamenta-

---

19. La negociación pentagonal fue una consecuencia directa de la Ley de 5 de agosto de 1992 sobre la función de la policía. Ésta reúne, bajo su forma más simple, al burgomaestre, el procurador del rey, el jefe del cuerpo de la policía local, el comandante de la gendarmería local y el jefe de la policía judicial del distrito en el que se encuentra la comunidad. El objetivo principal es mejorar la coordinación de la política implantada, así como promover la cooperación entre los departamentos de policía.

20. El objetivo del Gobierno era atacar mejor el problema de la lucha contra el crimen organizado, llevando esto a cabo mediante un reparto de tareas entre la policía judicial y la Gendarmería. El Gobierno, sin embargo, cometió el error de confiar el reparto de competencias a los mismos departamentos de policía: de ello resultó la proliferación de la competencia, transmitiendo la prensa la impresión de que se trataba de una guerra total de cuerpos de policía. *Especialización creciente, mejor reparto de tareas y colaboración entre los departamentos de policía, Ministerio de Justicia, 1996.*



rio ejercido sobre la policía por medio del Comité permanente de Control de los departamentos de policía no era capaz de llevar su misión a buen término. La falta de interés expresada por el propio Parlamento, la obstrucción por parte de ciertos cuerpos de policía y también, sobre todo, las disensiones internas en el seno del comité, las envidias y los intereses de los partidos políticos son factores que explican por qué el órgano de control se encontraba impedido para actuar.

### 3. EL GIRO

En agosto de 1996 estalló el asunto Dutroux, que tuvo los efectos de una bomba. El país se hallaba en estado de *shock* y nadie encontraba las palabras para expresar el sentimiento de horror suscitado por los trágicos sucesos de los meses anteriores: seis chicas jóvenes fueron secuestradas y sólo dos de ellas fueron rescatadas vivas. El Ministerio de Justicia se vio forzado a obtener, lo más rápidamente posible, datos sobre el desarrollo de los hechos y también exigió tanto a la Gendarmería como a los procuradores generales —de forma independiente unos de otros— que abrieran una investigación sobre la investigación, y que facilitaran información a este respecto con la mayor brevedad posible. El resultado fue que la policía y la magistratura se encontraron de nuevo diametralmente opuestas y que, en el tema de la responsabilidad ante todas las disfunciones ocurridas, las conclusiones eran totalmente divergentes.

El Comité permanente de Control de los Departamentos de Policía, teniendo en cuenta el plazo tan ajustado de quince días, tampoco pudo facilitar una respuesta concluyente a una serie de cuestiones insistentes que, entre tanto, fueron formuladas en los medios de comunicación.

Un factor esencial en la evolución de la situación fue la actitud extremadamente combativa de los padres de las niñas desaparecidas o asesinadas, que contaron con un inmenso sentimiento de simpatía manifestado por la población. En efecto, el asunto apelaba enormemente a la imaginación: todo el mundo podía identificarse fácilmente con la horrible fatalidad que las niñas implicadas habían sufrido. El punto culminante fue la célebre «marcha blanca» del 20 de octubre de 1996, en el transcurso de la cual casi trescientas mil personas «asaltaron Bruselas pacíficamente», expresando claramente la idea de que la situación ya se había prolongado demasiado. El Parlamento no pudo ignorar la llamada de la población y puso en marcha una comisión de investigación parlamentaria que debía analizar la forma en que la policía y la justicia habían actuado en el caso Dutroux.<sup>21</sup>

El Gobierno tampoco se quedó con los brazos cruzados, ya que, por medio de una serie de medidas complementarias, intentó desempeñar su papel de gestor de la crisis. Obligado por las circunstancias, se puso manos a la obra para introducir ciertas reformas en el ámbito de la justicia y se tomaron medidas para

21. Investigación parlamentaria sobre la forma en que la policía y la justicia llevaron a cabo la investigación del asunto «Dutroux-Nihoul y compañía», de 14 de abril de 1997.

permitir a los diferentes departamentos de policía cooperar mejor a corto plazo y mejorar la eficacia de su funcionamiento.<sup>22</sup>

Todo esto no sirvió de mucho. En efecto, se había marcado una tendencia y los medios de comunicación sólo tenían ojos para las acciones, a veces sensacionalistas, de la comisión de investigación, así como para el informe que dicha comisión estaba en proceso de preparar. Para el Gobierno resultaba imposible intentar, una vez más, tomar la iniciativa y aparecer como «gestor de la crisis» a los ojos de la población.

Entre tanto, llegó el mes de abril de 1997. La Comisión Dutroux, presidida por un miembro de la oposición, presentó, bajo la atenta mirada de la prensa venida en masa de Bélgica y del extranjero, su primer informe, cuyas recomendaciones se basaban de forma bastante evidente en las conclusiones —no del todo indiscutibles, por cierto— a las que había llegado:

- carencias en la investigación técnica y táctica de los crímenes,
- deficiente comunicación entre los diferentes departamentos de policía, así como en el mismo seno de los departamentos de policía,
- falta de cooperación entre los departamentos de policía,
- dirección insuficiente por parte de la magistratura,
- crasos errores individuales cometidos por funcionarios de policía y magistrados encargados de la investigación, etc.<sup>23</sup>

Para los expertos, ciertamente no fue una sorpresa, sino todo lo contrario. La mayoría de las actas sólo se apartaban mínimamente, o nada en absoluto, de lo que se hizo público por las comisiones de investigación parlamentaria precedentes. Las recomendaciones que acompañaban a las actas de la Comisión Dutroux no se limitaban siempre, o al menos no directamente, a los resultados reales de la investigación.<sup>24</sup> Pero esto no tuvo ninguna importancia: teniendo en cuenta la mediatización de todo el asunto, las circunstancias tumultuosas en las que se realizó este informe, la presión del «movimiento blanco», etc., las recomendaciones de la comisión se convirtieron en la norma de la política a seguir y el Gobierno se vio forzado a aplicar el informe en su totalidad.

Las recomendaciones de la Comisión Dutroux se dividían en dos grandes capítulos.

La primera recomendación engloba la reorganización total de la policía; la integración de los departamentos de policía existentes para hacer de ellos una sola estructura policial, organizada en dos niveles: el nivel federal y el nivel local.

---

22. Las medidas se hicieron públicas durante el *cónclave de San Nicolás* de 6 de diciembre de 1996, que introdujo una visible mejora de la posición de la víctima en el proceso penal, una revisión de la libertad condicional de los criminales condenados, así como una serie de medidas con el fin de permitir a los departamentos de policía una cooperación de forma más integrada. Mucho más radicales fueron las medidas destinadas a reformar la organización y el funcionamiento de la justicia, medidas anunciadas desde 1995 pero que nunca se pusieron en práctica.

23. Investigación parlamentaria sobre la forma en que la policía y la justicia llevaron a cabo la investigación del asunto «Dutroux-Nihoul y compañía», el 14 de abril de 1997.

En el ámbito federal, los ministros de Interior y de Justicia serían responsables conjuntamente de la política seguida. Además, se crearían departamentos especializados para luchar contra ciertas formas de delincuencia supralocal y para perseguir el crimen internacional.

En el ámbito local, la policía se reagruparía en zonas policiales y se organizaría según los principios del servicio de policía de base en lo que respecta a la investigación de la delincuencia en el ámbito local.

Finalmente, los dos ministros deben velar por que haya una armonización política operacional adecuada entre las unidades de policía en los ámbitos federal y local.

La segunda recomendación implica la organización y el funcionamiento del ministerio público; el funcionamiento de los tribunales, la modernización de los medios materiales, la introducción de métodos de gestión (cita textual), la responsabilización de los magistrados de los tribunales, la informatización y la cooperación entre jurisdicciones.

#### 4. EL ACUERDO OCTOPUS<sup>25</sup>

En el verano de 1997, el Gobierno aún no se había pronunciado con respecto a las propuestas de la Comisión Dutroux. No lo hizo hasta otoño y en el marco de una declaración de política general para la justicia y la policía. Si las medidas relativas a la reforma de la justicia podían estar conformes en gran parte con las propuestas de la Comisión Dutroux, la situación era algo diferente para la sección policial. El Gobierno no tenía ninguna intención de integrar a los departamentos de policía existentes en una sola estructura e intentó formar un modelo adecuado en el que coexistieran los dos grandes departamentos de policía.<sup>26</sup> Las reacciones en el Parlamento fueron esencialmente negativas; no sólo por parte de la oposición, sino también por parte de al menos un partido gubernamental. El Gobierno se encontró, por tanto, ante un problema.<sup>27</sup>

24. La lectura de los diferentes informes de investigaciones parlamentarias que ya se han citado en la presente ponencia muestra que los problemas se sitúan sobre todo en el ámbito de la investigación, tanto a nivel operacional como institucional. Pero cualquiera que, hoy en día, deseara hablar de la reorganización de la investigación se encontraría rápidamente enfrentado a la cuestión policial en su conjunto, ya que parece que la investigación no puede separarse de las otras tareas de base de los cuerpos de policía. La cuestión consiste evidentemente en saber si, con una reorganización total del conjunto de la estructura policial, las reformas más limitadas, que son efectivamente necesarias, no corren el riesgo de verse privadas de la atención que merecen o de ser pospuestas indefinidamente.

25. Acuerdo global para la reorganización de la policía y de la justicia, firmado los días 23-24 de mayo de 1998.

26. El plan gubernamental preveía una reorganización limitada del sector policial suprimiendo la policía judicial e integrándola en la Gendarmería bajo la forma de una sola policía nacional. Además, los tres departamentos de policía especiales, a saber, la policía aeronáutica, la policía de ferrocarriles y la policía marítima, se suprimirían y se integrarían dentro de la Gendarmería, lo que efectivamente se ha llevado a cabo.

27. Los diferentes partidos políticos realizaron interpretaciones divergentes del modelo policial propuesto. Además, se produjo una escisión entre los partidos flamencos y los partidos francófonos en torno al papel de la policía nacional y la implicación de la policía municipal en el conjunto de las reformas.

El giro político tras el estancamiento se realizó de forma espectacular.

El 3 de abril de 1998, en particular, «el enemigo público número uno de Bélgica —el monstruo Dutroux—» se escapó del palacio de justicia de Neufchâteau. Aunque su repentina libertad fue de corta duración, ésta tuvo el efecto de un terremoto. Los ministros de Interior y de Justicia presentaron su dimisión, seguidos por el jefe de la Gendarmería. El primer ministro invitó a la oposición —al menos a la parte democrática— a la mesa de negociaciones para llegar a un acuerdo con respecto a la reorganización de los departamentos de policía y la reforma de la organización judicial. Este acuerdo, que se hizo célebre, se denomina «acuerdo Octopus».<sup>28</sup> En menos de un mes, los partidos políticos —a saber, mayoría y oposición— llegaron a un acuerdo que puso fin al malestar político que no podía resolverse debido a la crisis existente en el ámbito policial y judicial y que se venía arrastrando desde hacía años.

#### 4.1 ¿Cuáles son las líneas de fuerza del acuerdo Octopus?

Bajo el plan de reorganización de la policía, los tres departamentos de policía existentes se integrarán en dos ámbitos: en el local, fusionando la policía municipal con las brigadas de la Gendarmería para formar cuerpos de policía locales; y, en el federal, fusionando los distritos y las unidades nacionales organizadas de la Gendarmería y de la policía judicial para formar una nueva policía federal.

Asimismo, existe una serie de medidas destinadas a permitir el funcionamiento integrado de la nueva policía: estatuto único, armonización de la formación, desarrollo de una infraestructura común, etc.

La reforma de la justicia consistió esencialmente en la reorganización del ministerio público y en la creación del Consejo Superior de Justicia. Este consejo no sólo tendrá competencias para formular propuestas en torno a ciertos nombramientos y promociones, sino que también podrá realizar investigaciones sobre el funcionamiento de la organización judicial y aconsejar al ministro de Justicia en este aspecto.

La reorganización del ministerio público conlleva las siguientes medidas:

- creación de un tribunal federal para el tratamiento de casos de carácter transfronterizo o vinculados con el crimen organizado;
- institucionalización del colegio de procuradores generales;
- redefinición de la función de los tribunales generales;
- consolidación y modernización de los tribunales de primera instancia.

---

28. El acuerdo Octopus no sólo debe su nombre al hecho de que fueron ocho los partidos políticos que participaron en el debate, sino también a la multiplicidad de problemas que debían tratarse simultáneamente.

## 5. LA REORGANIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DE POLICÍA<sup>29</sup>

Uno de los elementos esenciales del acuerdo Octopus es la policía integrada, estructurada en dos niveles (políticos), a saber, el nivel local compuesto por una zona policial en la que un solo cuerpo de policía asegura el servicio policial de base, y el nivel federal, en el que una policía federal ejerce las funciones especializadas y ofrece apoyo a la policía local.

### 5.1 Elementos comunes

a) Un solo estatuto administrativo y pecuniario del personal para todos los funcionarios de policía. El estatuto reúne las escalas de baremo, el régimen de pensiones, el estatuto sindical, las condiciones de reclutamiento y de promoción, el régimen de vacaciones, las asignaciones, las indemnizaciones, etc.

b) Es evidente que todo esto no puede llevarse a cabo de una sola vez, ya que los departamentos de policía actuales tienen estatutos diferentes: los actuales departamentos de policía regulares (Gendarmería y policía judicial de tribunales) tienen cada uno un único estatuto, pero los estatutos de los cuerpos de policía municipales pueden diferir en ciertos puntos de una comunidad a otra. Un aspecto problemático en lo anterior es, sin ninguna duda, la armonización del régimen de pensiones, la comparación de grados y la equiparación de las escalas de baremos.<sup>30</sup>

c) Actualmente, los diferentes departamentos de policía tienen varios sistemas informáticos y de telecomunicaciones que no son compatibles. Con el fin de alcanzar una estructura policial lo más eficaz posible, es necesario que exista una sola red informática accesible para todos los funcionarios de policía. El objetivo es evitar el doble empleo y, con ello, la pérdida de información. En lo que respecta a las telecomunicaciones, se desarrollará el proyecto denominado ASTRID, que permitirá a todos los departamentos de policía y de asistencia en el conjunto del territorio comunicarse entre ellos donde y cuando sea necesario.<sup>31</sup>

d) Una sola estructura debe conducir a una sola cultura. Esto podrá conseguirse en su mayor parte mediante una formación común para todos los funcionarios de policía.

e) Los funcionarios de policía que trabajan dentro de una única estructura y que se benefician de una misma formación y, además, de un único estatuto legal, deben estar sujetos a un régimen disciplinario igual y a un departamento de ins-

29. *Reorganización de los departamentos de policía — Principios básicos*, texto completo en anexo.

30. Una primera tentativa de proporcionar un estatuto único a los departamentos de policía fracasó. Los representantes de los distintos departamentos de policía no pudieron llegar a un acuerdo con el gobierno sobre los efectos de las medidas, pero, sobre todo, sobre sus aspectos financieros.

31. ASTRID significa *Allround Semi-cellular Trunking Radiocommunication network with Integrated Dispatchings* (Red de Radiocomunicaciones Troncal Global Semicelular con Envíos Integrados) y constituye la respuesta ambiciosa y de alta tecnología a las necesidades de comunicación de los departamentos de policía.

pección general independiente. Este último no es un órgano disciplinario, pero ejerce un control sobre el funcionamiento de la policía local y federal, así como sobre la ejecución de órdenes, instrucciones y directivas. Y, lo que es más, lleva a cabo regularmente auditorías de la policía local y de la policía federal.<sup>32</sup>

f) Todo esto será supervisado escrupulosamente por una comisión parlamentaria en materia policial, asistida por un Comité permanente de Control de los departamentos de policía que, mientras tanto, ya se ha reorganizado.<sup>33</sup>

La elaboración de estos elementos comunes constituirá la condición básica para que la reforma de la policía tenga una posibilidad de éxito.

## 6. LA POLICÍA LOCAL

### 6.1 Cuerpo local estandarizado por zona

Cada zona policial, compuesta de una o varias comunidades, posee un cuerpo de policía local estandarizado. Este cuerpo se pone bajo el mando de un jefe de policía local. El cuerpo asegura la ejecución de todas las funciones en materia de servicio de policía local, tanto las administrativas como las judiciales, según el modelo de *community policing*. La creación de un cuerpo estandarizado significa, lógicamente, que se centralicen las funciones en el seno de la zona, pero el acuerdo octogonal dispone que toda comunidad debe tener al menos un puesto de policía local que se ocupe de algunas funciones elementales, como la patrulla de barrio, la circulación local, la asistencia no urgente.

### 6.2 Los acuerdos con vistas a una asistencia mutua y a una asistencia obligatoria

En la actualidad, la ejecución de tareas locales incumbe integralmente al cuerpo de policía local. En situaciones bien definidas, puede solicitar la ayuda de la policía federal pero, en primer término, el cuerpo local debe mantenerse por sus propios medios. En lugar de apelar directamente al nivel federal, se prevé que, mediante acuerdos de asistencia voluntaria, las diferentes zonas puedan dirigir una llamada a cuerpos de policía de otras zonas. Con el fin de enfrentarse a la delincuencia estacional, el personal de una zona determinada puede trasladarse temporalmente a otra zona. Además, el gobernador de provincia o el ministro de Interior pueden, cuando se compruebe que los medios de la policía local de una zona determinada son insuficientes, requerir la actuación de la policía local de otra zona.

---

32. El nuevo régimen disciplinario de la policía integrada se ha puesto en práctica entre tanto. Gracias a la Ley de 13 de mayo de 1999 relativa al estatuto disciplinario de los miembros del personal de los departamentos de policía, la nueva policía podrá disponer de un estatuto disciplinario uniforme y eficaz.

33. A estos efectos, se modificó la Ley orgánica, de 18 de julio de 1991, de control de los departamentos de policía y de información. En la actualidad, se espera que se ponga en funcionamiento el nuevo comité, lo que hace que, en este momento, el control de los departamentos de policía no exista más que en la teoría.

### 6.3 Tareas federales

En segundo lugar, la autoridad federal deberá tener un efecto mucho más importante sobre estos cuerpos de policía local. Igualmente, la autoridad federal deberá tener la garantía de que estos efectivos puedan asignarse a funciones federales. Con el fin de poder asumirlas, las zonas se verán obligadas a efectuar una determinada cuota de funciones federales. Estas cuotas se fijan en los planes de seguridad zonales. Las tareas federales se determinan en el Plan de seguridad nacional y se convierten en normas ministeriales obligatorias. Si la policía local no cumple estas normas, el ministro de Interior (para las tareas administrativas) o el ministro de Justicia (para las tareas judiciales) podrán ordenar a la policía local que las cumpla.

### 6.4 El alcalde y el Consejo de Policía

En lo que respecta a las funciones administrativas, la policía legal recae bajo la autoridad del alcalde y, en segunda instancia, bajo la del gobernador de la provincia y la del ministro de Interior. Ha de hacerse una distinción entre las competencias orgánicas —tales como ejercer la autoridad sobre el cuerpo de policía y el jefe de policía, dar órdenes, infligir sanciones disciplinarias— y las competencias funcionales —como la promulgación de leyes de policía y de reglamentos municipales. Dentro de estas zonas de un solo municipio («unimunicipio»), las competencias recaen sobre un solo alcalde. En una zona de varios municipios («plurimunicipio»), resulta imposible para los diferentes alcaldes ejercer sus competencias sobre los aspectos orgánicos de este cuerpo estandarizado, y es necesario delegarlas en el alcalde-presidente de un consejo de alcaldes denominado consejo de policía. Cada alcalde conserva, sin embargo, la responsabilidad funcional sobre el plan de la seguridad, la tranquilidad pública y la higiene en su territorio. Cuando la ejecución en la zona de una decisión de un solo alcalde comprometa seriamente la ejecución de otras tareas, esto se le hará saber al presidente del consejo de policía. Igualmente, tanto el jefe del cuerpo como el director coordinador de la policía federal están obligados a informar al alcalde de los incidentes que se produzcan en el territorio de la comunidad.

En lo que respecta a las tareas propias de la policía judicial, la policía local recae bajo la autoridad del procurador del rey o del juez de instrucción.

Aunque la autoridad directa incumba a los alcaldes, los ministros de Interior y de Justicia pueden imponer normas vinculantes. En ciertos casos, incluso pueden requerir la actuación de la policía local.

### 6.5 Consejo zonal de seguridad y plan zonal de seguridad

Cada zona redacta, en el seno del consejo zonal de seguridad, un plan zonal de seguridad. El consejo se compone de uno o varios alcaldes, el procurador del rey, el jefe del cuerpo de la policía local y el director coordinador de la policía federal administrativa o su delegado. El plan zonal de seguridad comprende las tareas

prioritarias que determinen el alcalde o alcaldes y el procurador del rey, cada uno en lo que respecta a sus competencias, y esto en el marco de un enfoque integrado. Asimismo, este plan describirá los efectivos que la policía local consagrará a las funciones administrativas y judiciales, pudiendo ambos aspectos estar garantizados en todo momento. Contiene igualmente una determinación de los efectivos que la policía local consagrará a tareas federales. Los planes zonales de seguridad deben tener en cuenta el plan nacional de seguridad y se someten a los ministros de Interior y de Justicia para su aprobación.

## **6.6 El consejo de policía**

Las competencias del consejo municipal en materia de marco orgánico, reclutamiento, etc. se transfieren, en una zona plurimunicipal, a un consejo de policía. Este último se compone de representantes de diferentes consejos municipales sobre la base de las cifras de población. El consejo municipal o el consejo de policía ejercen igualmente el control democrático sobre la política policial a seguir.

## **6.7 Más responsabilidades, más justificación**

La posición del jefe del cuerpo local se ha modificado profundamente. La ley intenta aclarar mejor la relación jerárquica entre el alcalde y el jefe del cuerpo. El jefe local es responsable de la ejecución de la política policial elaborada y de la ejecución del plan zonal de seguridad. Asegura la dirección, organización y reparto de funciones en el seno del cuerpo y la ejecución de la gestión. El jefe de zona recibe una responsabilidad jerárquica igual a la de otros jefes de cuerpo con antigüedad que no se han mantenido como jefe de zona.

## **6.8 Normas mínimas y criterios de calidad**

Con el fin de garantizar a la población un servicio equivalente en todo el territorio, la autoridad federal determinará las normas en materia de equipamiento, funcionamiento y organización de la policía local. Asimismo, se fijarán otras normas de calidad que servirán de recomendación. Además de la norma mínima en materia de marco orgánico, se impondrá también una norma presupuestaria mínima.

## **6.9 Financiación**

La financiación se lleva a cabo mediante las cotizaciones municipales y federales. Cada consejo municipal vota anualmente la dotación que deberá asignarse al cuerpo de policía local y a la zona. A estos efectos, el Estado federal impondrá normas presupuestarias mínimas. El Estado federal realiza anualmente una asignación federal para cada zona con el fin de mantener el trabajo de la policía local, y esta asignación la lleva a cabo sobre la base de tareas federales que deben efectuarse en el seno de la zona. La asignación sólo se concede a las zonas que trabajan según las normas mínimas predeterminadas.



## 7. LA POLICÍA FEDERAL

### 7.1 Estructura descentralizada

La policía federal está dirigida por un comisario general, sobre el cual recaen todas las direcciones generales y departamentos de la policía federal. Además de las direcciones generales, la policía federal comprende, en el ámbito de distrito, los departamentos de coordinación y de apoyo descentralizados dirigidos por directores coordinadores administrativos y, en cuanto a distrito judicial, los departamentos judiciales descentralizados dirigidos por directores de departamentos judiciales. Los directores coordinadores administrativos y los directores judiciales de las unidades descentralizadas desempeñan respectivamente un papel de enlace en el ámbito de las funciones administrativas y judiciales entre la policía federal y la policía local.

### 7.2 Las funciones especializadas y la asistencia

La policía federal está encargada de las instrucciones judiciales más especializadas, del mantenimiento del orden, de la circulación y el apoyo logístico. Puede realizarse una distinción entre la ejecución de tareas especializadas y supralocales por un lado, y el apoyo o la asistencia a la policía local por otro. Entre las tareas especializadas de la policía judicial figuran, por ejemplo, las investigaciones especializadas basadas en la corrupción o el crimen organizado, el desarrollo de investigaciones en materia de análisis criminales, las investigaciones de patrimonio, etc. Las tareas especializadas de la policía administrativa o las tareas supralocales engloban la preparación y la coordinación de operaciones de gran envergadura, los problemas de alcance general (grandes movimientos de manifestación) o las tareas especializadas, como las reservadas a la policía de tráfico o los controles fronterizos.

El apoyo a la policía local se traduce particularmente en el despliegue de unidades operacionales, la organización de la gestión de información, la puesta a punto de proyectos comunes en el sector de las telecomunicaciones y de la informática, sin olvidar la centralización de compras, la elaboración de planes de seguridad o la preparación de normas y estándares, etc. La consecución de sinergias se estimula incitando a los miembros de la policía local a desempeñar funciones de ejecución y de dirección en todos los departamentos de la policía federal en los que éstas puedan generar un valor añadido y, en particular, en el seno de los servicios de apoyo.

### 7.3 Las autoridades jerárquicas

La policía federal se encuentra bajo la autoridad de los ministros de Interior y de Justicia, quienes, dentro de los límites de sus competencias jerárquicas propias, pueden darle las órdenes, instrucciones y directivas necesarias para el cumplimiento de sus tareas. Los principios generales de la organización, el funcionamiento y la

administración general son determinados por los dos ministros, mientras que la gestión cotidiana de la policía federal se confía solamente al ministro de Interior.

La autoridad ejercida por las autoridades judiciales reconoce competencias ampliadas al procurador del rey y al juez de instrucción. El tribunal federal constituye otra autoridad jerárquica, siguiendo el ejemplo del actual colegio de procuradores generales.

#### **7.4 El Plan nacional de seguridad y el Consejo Federal de Policía**

Las líneas de fuerza de la política nacional en materia de seguridad se definen en el denominado Plan nacional de seguridad, en el cual se incluyen igualmente disposiciones que deben tomarse en consideración durante la elaboración de los planes zonales. El Consejo Federal de Policía dirige a los ministros un aviso motivado referente al proyecto del Plan nacional de seguridad y evalúa su ejecución. Este consejo, que se encarga de proceder a una evaluación del funcionamiento y la organización general de los departamentos de policía, se compone, con excepción del presidente, de autoridades judiciales (en el caso de los representantes del colegio de procuradores generales, el procurador del rey y los jueces de instrucción), autoridades administrativas (a saber, los gobernadores y alcaldes designados entre los miembros del consejo consultivo de alcaldes), así como representantes de los dos ministros, el comisario general y un representante de la policía local.

#### **8. LOS VÍNCULOS ENTRE LOS ÁMBITOS LOCAL Y FEDERAL**

Los negociadores del acuerdo Octopus eligieron favorecer los vínculos funcionales entre los niveles local y federal en lugar de basar el desarrollo de estas relaciones en un vínculo de jerarquía puramente orgánico.

En el campo de los hechos, esa visión particular se traduce de la siguiente forma.

a) La policía federal asegura un apoyo a la policía local.

b) La policía federal destina, en cada zona policial (en función del tamaño de la zona), uno o varios funcionarios de enlace que salen de la unidad descentralizada de la policía judicial y cuya función consiste en asegurar la coordinación de las tareas judiciales entre los niveles local y federal. En las zonas importantes, pueden designarse varios funcionarios de enlace. La unidad descentralizada de la policía judicial garantiza un apoyo a las unidades de investigación locales, apoyo que puede concretarse en la puesta a su disposición de documentación, la realización de análisis en laboratorios, etc. El ministro de Justicia determinará, mediante normas, las tareas que serán realizadas preferentemente por la policía federal o por la policía local,<sup>34</sup> y esto teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad y de especialización.

---

34. La entrada en vigor de la nueva norma tiene lugar mientras tanto. Para la ejecución de sus tareas judiciales, los tres departamentos de policía existentes deben ya basarse en la filosofía de la policía

c) El director coordinador es un funcionario de la policía federal que sirve de intermediario entre los niveles local y federal. Tiene una tarea de coordinación y de apoyo, pero no puede desarrollar su propia política policial. Así, puede asegurar, por ejemplo, la coordinación de tareas de la policía administrativa cuando se exija una intervención conjunta de distintos cuerpos de policía local o de policía local y federal, o coordinar las tareas federales que la policía local deba efectuar en virtud de normas vinculantes. Igualmente, es él quien recibe todas las solicitudes de apoyo operacional.

d) En circunstancias excepcionales (cuando los medios de la policía local no basten para mantener el orden público), las autoridades locales están autorizadas para requerir la actuación de la policía federal.

e) El nivel local dispone de múltiples garantías relativas a una representación o un derecho con respecto al nivel federal gracias a la delegación de funcionarios de la policía local en el seno de la policía federal (dirección general, así como departamentos descentralizados), a la presencia de alcaldes en el Consejo Federal de Policía y al consejo consultivo de alcaldes. Este último enviará un aviso a la autoridad federal cada vez que ésta desee tomar una disposición reglamentaria referente a la policía local.

## 9. CONCLUSIONES

Como esta ponencia ha demostrado, los puntos neurálgicos inherentes al funcionamiento de la justicia y de la policía se conocían lo suficientemente bien antes de que el asunto Dutroux conmocionara a Bélgica, y por esta razón varios gobiernos intentaron ponerles remedio. Desde 1988 hasta nuestros días, se han puesto en práctica, sobre todo, cambios organizativos y esfuerzos de modernización centrados esencialmente en los departamentos de policía. Pero lo que faltaba era tanto una voluntad real de éxito como un consenso político en cuanto a la finalidad del sistema policial, a su estructura y a la garantía que beneficiaría a todos.

La propuesta presentada actualmente reviste, de hecho, un carácter único, en la medida en que constituye, al menos sobre el papel, un modelo perfecto de policía integrada que se desea esté tan cerca como sea posible de los diferentes niveles de poder y cuya aplicación debe garantizar a la población la puesta en funcionamiento de una «policía para el ciudadano».

---

integrada. Hasta que ésta sea una realidad, la norma entiende por policía local: la policía municipal y las brigadas territoriales de la gendarmería; la policía judicial, las unidades de investigación y las unidades de apoyo de la gendarmería son consideradas como relevos de la policía federal.

La norma fija los criterios que el magistrado debe aplicar en el momento de la atribución de una investigación a la policía local o a la policía federal. En principio, será a la policía federal a quien se le confíen todas las investigaciones que:

- estén relacionadas con una organización criminal;
- requieran la utilización de técnicas de investigación particulares;
- presenten una complejidad importante o especial o que tengan implicaciones transfronterizas;
- se relacionen con hechos que pongan gravemente en peligro el interés general.

Según el espíritu de la Ley de 7 de diciembre de 1998, la policía integrada llevará a cabo tareas que favorezcan el principio de la policía comunitaria, un enfoque filosófico y estratégico que permite a la policía y a la población colaborar estrechamente para resolver los problemas de delincuencia, reducir la inseguridad, prevenir las perturbaciones de la vida en sociedad y la delincuencia local.

Este concepto de policía comunitaria es mucho más vasto que una simple estrategia. Apela no solamente a otra visión de la policía en la sociedad, sino también a un cambio radical de la estructura organizativa, al igual que proyectos que ya han visto la luz. Aun así, lo que la policía comunitaria necesita sobre todo es un cambio fundamental de la mentalidad desde la cumbre a la base. En suma, un verdadero choque de culturas.

Siguiendo el ejemplo del resto de países democráticos, Bélgica dispone de una organización policial dotada de una cultura policial típica que reposa sobre valores y normas tradicionales inherentes a este grupo profesional. Existen igualmente diferentes subculturas, propias de los diferentes departamentos de policía, que pueden a su vez presentar algunas variaciones en función de la naturaleza de las tareas, las características territoriales, las tradiciones, etc. La modificación de esta configuración, con el objetivo o, al menos, con la intención de incorporar a treinta y cinco mil individuos en el seno de un mismo dispositivo, es casi con toda probabilidad el más grande desafío al que se enfrentan las autoridades políticas.

La primera etapa consistirá en concretar y presentar el proyecto de forma que no haya vencedores ni vencidos, con la excepción, evidentemente, de aquellos que de antemano no deseaban adherirse a la nueva filosofía. Es primordial velar por que se imponga la idea de que ni la policía municipal, ni la gendarmería, ni la policía judicial de tribunales deben considerarse ganadores o perdedores. Estos tres cuerpos dejan efectivamente de existir y se fusionan para formar una sola estructura totalmente nueva cuyo funcionamiento demostrará ser más eficaz que el de las estructuras actuales.

La gestión también está sometida a procesos recurrentes como la oposición al cambio. Sin embargo, los funcionarios de policía deben tomar conciencia de que la reorganización debe servir al interés general y no al interés individual de la propia policía.

**ANEXO****PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA REORGANIZACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS DE POLICÍA****1. INTRODUCCIÓN**

Las autoridades deben garantizar la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden y del Estado de derecho. Esta tarea evoluciona en función de los cambios que tienen lugar en la sociedad y comprende un enfoque de prevención y un enfoque represivo.

Ha llegado la hora de modificar radicalmente la organización de nuestros departamentos de policía. No hay duda de que las estructuras actuales ya no son adecuadas para llevar a cabo las numerosas tareas del modo más eficaz.

De entrada, es preciso orientar la estructura de la policía hacia la población mediante un enfoque integrado de los problemas del mantenimiento del Estado de derecho y del orden público. Esto quiere decir que la policía debe incorporar su tarea a un enfoque global de los problemas de la sociedad.

Entre las recomendaciones de varias comisiones parlamentarias se encuentra la propuesta de un servicio policial integrado y estructurado en dos niveles:

- ámbito local: mediante la creación en cada zona policial de un solo cuerpo de policía encargado de asegurar el servicio básico de la policía;
- ámbito federal: mediante un cuerpo de policía que garantice las funciones especializadas y el apoyo a la policía local.

a) Estos dos ámbitos son autónomos y dependen de autoridades diferentes, pero se establece entre ambos un vínculo funcional muy eficiente.

b) A cada nivel, el servicio de la policía comprende dos tareas: la tarea de policía judicial y la de policía administrativa.

c) La organización de los departamentos de policía debe permitir que las autoridades asuman totalmente sus responsabilidades:

- Las tareas de policía judicial se ejercen bajo la autoridad de los procuradores del rey, los jueces de instrucción, los procuradores generales, los magistrados del Ministerio fiscal federal, el colegio de procuradores generales y el ministro de Justicia. La Ley Franchimont contempla que estas tareas se ejerzan bajo la dirección del procurador del rey o de los jueces de instrucción.
- Las tareas de policía administrativa se llevan a cabo bajo la potestad de las autoridades administrativas: alcaldes, gobernadores y el ministro de Interior.

d) Para obtener una estructura integrada y conservar al mismo tiempo la autonomía de ambos niveles, es necesario que haya mecanismos de armoniza-

ción e integración: unos sistemas de reclutamiento y de formación idénticos, así como un estatuto único (que incluye la disciplina), permitirán que el personal trabaje con un espíritu de colaboración y que se beneficie de las posibilidades de movilidad.

Para conseguir la integración es necesaria la gestión común de la información y las telecomunicaciones, así como una informática común, ya que ello permitirá que los dos niveles de policía trabajen juntos.

e) La reorganización se hará por fases, tanto por motivos operativos como por motivos presupuestarios. El nivel local y el federal se pondrán en marcha paralelamente.

## **2. ELEMENTOS COMUNES DE LA POLICÍA LOCAL Y LA FEDERAL**

### **2.1 Estatuto administrativo y pecuniario único para todos los funcionarios de policía**

Consiste en la armonización progresiva de los elementos siguientes:

- estatuto pecuniario
- pensión (edad, cálculo, etc.)
- estatuto sindical
- condiciones de reclutamiento y de promoción objetivas
- principio de mandato para los jefes de policía, con una evaluación intermedia armonizada según criterios objetivos
- neutralidad política

Este estatuto único es la condición necesaria para garantizar a los funcionarios de policía la posibilidad de movilidad, ya que se trata de un trabajo abierto, o en forma de destinos provisionales. Esta movilidad se instaurará en los cuerpos de policía locales y entre estos cuerpos y la policía federal con el fin de crear una cultura policial integrada y de asegurar que las funciones se puedan garantizar a todos los niveles.

Por lo tanto, el estatuto del personal de los departamentos de policía será establecido por el nivel federal, por la ley y por los decretos.

### **2.2 Informática común**

El uso de una informática común pondrá fin a las dobles tareas y a las aplicaciones incompatibles. Permitirá, especialmente, que todos los policías accedan a la información que requieran según sus necesidades y de acuerdo con reglas fijas y controladas.

### 2.3 Telecomunicaciones comunes

Se continuará el proyecto ASTRID con el fin de que todos los policías puedan acceder a la información necesaria y se puedan comunicar entre ellos en todas las situaciones operativas.

### 2.4 Formación común

La formación es un factor importante para la creación de una cultura policial que respete los valores de nuestra sociedad democrática, del Estado de derecho, y que también preste atención al servicio a los ciudadanos. Debe armonizarse con el objeto de hacer posible la movilidad. Los funcionarios de la policía local y de la policía federal se beneficiarán de una formación básica común que podrá ser descentralizada.

### 2.5 Estatuto disciplinario

La deontología y el estatuto disciplinario preverán la intervención de un consejo de investigación independiente en los casos de sanciones importantes, así como organismos de recursos comunes a todos los departamentos de policía. En el marco de un estatuto único, los recursos introducidos en materia disciplinaria no indican ningún mecanismo de tutela, sea cual sea la autoridad que haya tomado la decisión que se cuestione.

### 2.6 Inspección general

La inspección general es un ente autónomo respecto a los dos niveles de policía, local y federal. Depende del ministro del Interior y del de Justicia e incluye a los funcionarios de la policía federal y de la policía local. Afecta al funcionamiento de la policía local y de la policía federal y, más concretamente, a la ejecución de las órdenes, las instrucciones, las directivas internas y las de las autoridades judiciales y administrativas competentes. Asimismo, realiza periódicamente una auditoría de los cuerpos de policía locales y de la policía federal. La inspección general trata, sin prejuicios, los controles y las auditorías internas que puede organizar en su seno cada departamento de policía.

La inspección no es un organismo disciplinario, pero si constata la existencia de hechos que pueden motivar un procedimiento disciplinario lo comunica a la autoridad competente. Puede tener iniciativa propia o actuar a petición de las autoridades judiciales (procurador del rey, magistrado nacional y magistrados afectados de la policía federal) y las autoridades administrativas (alcalde, gobernador), los ministros y el Consejo Federal de la Policía, y envía un informe a la autoridad que se lo haya pedido. Informa sobre las inspecciones que realice de la policía local a la autoridad local competente y también informa sobre ello al ministro competente.

## **2.7 Control parlamentario**

Se constituirá una comisión de policía en el seno del Parlamento.

Se reformará el comité permanente de control de los departamentos de policía, que es un organismo de control externo.

## **2.8 Igualdad de oportunidades**

La reorganización de los departamentos de policía ha de permitir que éstos continúen realizando los esfuerzos dirigidos a conseguir que su composición refleje la de la sociedad: hombres y mujeres. Se intensificarán las acciones positivas y la organización del trabajo permitirá promocionar una combinación armónica del trabajo y la vida familiar.

## **3. LA POLICÍA LOCAL**

### **3.1 Una policía en cada zona de policía**

En cada zona de policía habrá un solo departamento de policía —la policía local— que se formará a partir de las policías municipales y de las brigadas territoriales de la Gendarmería.

El servicio de policía de base queda garantizado, únicamente, por la policía local. Por lo tanto, este cuerpo debe estar organizado de manera que pueda garantizar el servicio de policía de base a la zona en cuestión y ha de disponer de todos los recursos necesarios para conseguirlo.

El servicio de policía de base comprende todas las tareas de policía administrativa y judicial necesarias para el tratamiento de los acontecimientos y los fenómenos locales en el territorio de cada zona. Este servicio también incluye la investigación judicial y determinadas tareas administrativas de carácter federal, que ha de llevar a cabo la policía local en la medida en que sea posible. La policía local lleva a cabo sus tareas siguiendo un enfoque integrado que se basa en el «mantenimiento del orden de la comunidad».

De conformidad con el artículo 143.3 del Código judicial, el ministro de Justicia determinará, de acuerdo con los principios de especialidad y subsidiariedad, que quedarán reflejados en la ley, las tareas de policía judicial que realizan prioritariamente las unidades judiciales de la policía federal o los cuerpos de policía locales.

### **3.2 La zona de policía**

Las zonas de policía se constituyen tomando como base los distritos postales actuales. Será necesario hacer alguna adaptación teniendo en cuenta la experiencia de los distritos postales actuales y valorando los elementos siguientes:



- el efectivo necesario para garantizar las funciones básicas en toda la zona;
- los plazos de intervención;
- el número máximo de municipios para garantizar el ejercicio eficaz de la autoridad de los alcaldes;
- las características socioeconómicas y administrativas del distrito.

Habrán dos tipos de zonas policiales: unimunicipal y plurimunicipal.

a) Una zona policial será unimunicipal cuando en el municipio en cuestión el efectivo acumulado por la policía municipal y la brigada territorial actual de la Gendarmería que se transferirá sea suficiente para garantizar el servicio de policía de base.

b) Una zona policial será plurimunicipal cuando, por motivos geográficos u operativos, agrupe a varios municipios.

### 3.3 Mecanismos suprazonales e interzonales

Por motivos evidentes de economía, y también para mantener unas dimensiones razonables de las zonas policiales, no es necesario que cada distrito tenga sistemáticamente en propiedad todos los recursos necesarios para el servicio de policía de base. Por este motivo el ejecutivo federal fomentará la existencia de mecanismos de cooperación entre las diferentes zonas policiales vecinas o dentro de la misma provincia, en forma de protocolo de cooperación. Por ejemplo, de este modo se podrá mantener el sistema de destino temporal del personal de un distrito a otro para hacer frente, entre otras cosas, a las diferentes necesidades de temporada (como el turismo).

Asimismo, una de las tareas de la policía federal consiste en apoyar a las policías locales y poner a su disposición los medios supralocales necesarios. Será necesario velar para garantizar este apoyo dentro de un marco legal.

### 3.4 Articulación entre el ámbito local y el federal

La relación técnica, el apoyo y la coordinación respecto al nivel local se organizan en el nivel descentralizado de la policía federal. Este servicio constituye un elemento fundamental para la función de policía integrada, pero no constituye un nivel de política policial.

#### 3.4.1 *El comisario coordinador de la policía federal administrativa de la circunscripción*

- Coordina las tareas de policía administrativa de los cuerpos de policía locales cuando la situación requiere la intervención conjunta de varias policías locales o de una policía local y uno o más elementos de la policía federal, salvo que el alcalde o los alcaldes afectados, dentro del marco de su competencia, designen al jefe de policía local como coordinador de la actuación.

- Coordina las tareas de policía de carácter federal realizadas por las policías locales cuando las contempla una directiva federal.
- Recibe las demandas de apoyo operativo de las policías locales y garantiza su cumplimiento de acuerdo con los medios de los que dispone.
- Informa de la realización de tareas federales por parte de la policía local.
- Participa en el consejo de seguridad del distrito.

Si el alcalde requiere la actuación de la policía federal, ejecuta este requerimiento según su autoridad como alcalde, utilizando los medios de los que dispone y, si es necesario, los hace llegar a la Dirección General competente para que los ejecute.

Si el ministro del Interior requiere la actuación de la policía del distrito, coordina la intervención de las policías locales en cuestión.

Si se lo pide la policía local, le garantiza apoyo técnico (ejemplo: implantación informática, formación sobre el terreno).

Si se lo piden las autoridades locales, administrativas o judiciales, les ayuda (ejemplo: preparación de un plano zonal de seguridad, estadísticas).

### *3.4.2 El comisario de la unidad descentralizada de la policía judicial y los agentes de enlace*

Para facilitar la coordinación de las tareas de la policía judicial entre los dos niveles, se destina a un agente de enlace de la unidad descentralizada de la policía judicial a la policía local sin otorgarle poder jerárquico sobre este cuerpo. Según la importancia de las tareas judiciales realizadas en la zona, se pueden destinar varios agentes de enlace o, a la inversa, se puede destinar un agente de enlace a más de una zona.

El comisario de la unidad descentralizada de la policía judicial y los agentes de enlace apoyan a las unidades de investigación locales (ejemplo: laboratorios, análisis criminal, documentación, etc.).

### *3.4.3 En el marco de esta articulación entre los dos niveles, el ámbito local tiene representación en el federal mediante varios mecanismos:*

- La representación de los policías locales en las direcciones generales, concretamente (pero no exclusivamente), en los servicios de apoyo, así como en el ámbito de la circunscripción, mediante la comisión permanente de la policía local.
- La presencia de alcaldes en el Consejo Federal de Policía.
- El consejo consultivo de los alcaldes, que es necesario consultar antes de aprobar cualquier disposición reglamentaria, norma o estándar que afecte a la policía local.

### 3.5 Base municipal

En una zona plurimunicipal, la policía local cuenta con una comisaría de policía en cada municipio de la zona que tiene la capacidad mínima para llevar a cabo determinados aspectos del servicio de policía de base (vecindario, asistencia no urgente, circulación local, tareas administrativas).

### 3.6 Las autoridades competentes sobre la policía local en el plan funcional

En el plan de la autoridad funcional (=«el poder de hacer actuar a la policía»), la Ley de 3 de abril de 1997 y la Ley Franchimont no recogen ningún cambio en lo que respecta a la situación actual y a las atribuciones de las autoridades policiales. Mientras tanto, hay mecanismos que permiten conseguir el objetivo del servicio policial integrado.

a) El alcalde es la autoridad responsable en materia de policía administrativa en su municipio, sea cual sea el tipo del distrito en cuestión. Ejemplos: el alcalde puede decidir que se evacue un lugar amenazado; organizar una operación de control de identidad sistemático en un barrio del municipio; dar por finalizada una detención administrativa; autorizar una manifestación o hacer dispersar las congregaciones no autorizadas; facilitar la circulación en horas punta o proteger la salida de los niños de la escuela; crear una ordenanza de policía que prohíba las congregaciones, etc.

Para ejercer su competencia de policía administrativa, se dirige a la policía local mediante órdenes, instrucciones y directivas generales o concretas que transmite al jefe del cuerpo.

En un distrito plurimunicipal, cuando la ejecución de una decisión de un alcalde no está prevista en el plan zonal de seguridad y tiene el objetivo de reducir la ejecución de las decisiones de otros alcaldes del distrito, el jefe de policía debe informar de ello al presidente del colegio de alcaldes. Ejemplo: el alcalde del municipio A quiere aumentar el número de patrullas en su municipio para hacer frente a una ola de robos. Si el jefe de policía local constata que esta misión debilitará sensible y continuamente la ejecución de decisiones de otros alcaldes, se pone en contacto con el consejo de alcaldes.

Si los medios de los que dispone la policía local son insuficientes, el alcalde puede pedir que actúe la policía federal en los casos excepcionales que contempla el artículo 175 de la nueva Ley municipal.

b) El procurador del rey dispone (igual que el juez de instrucción) de la autoridad y la dirección sobre las tareas de policía judicial de la policía local, competencias que han sido reforzadas por la Ley Franchimont, de 12 de marzo de 1998.

c) Concertación local y plan zonal de seguridad: en cada zona hay un plan zonal de seguridad que aprueban el alcalde y el procurador del rey después de que lo haya preparado de forma concertada en el seno del consejo zonal de seguridad.

— El consejo zonal de seguridad tiene por objetivo la concertación sistemática entre los alcaldes, el procurador del rey o su representante, el jefe de

policía local y el comisario-coordinador de la policía federal administrativa de la circunscripción o su sustituto. Asimismo, debe evaluar la aplicación del plan zonal.

- El plan zonal de seguridad comprende las tareas y los objetivos prioritarios determinados por el procurador del rey y los alcaldes que se hayan integrado en un enfoque global de la seguridad. Incluye la capacidad de la policía local destinada a la realización de tareas de policía judicial y de policía administrativa y que debe permitir que la realización de estas tareas esté asegurada en todo momento, especialmente en lo que respecta a las tareas locales. Si se comprueba, durante la aplicación del plan zonal, que las capacidades previstas son insuficientes para llevar a cabo estas tareas, el consejo zonal lo solucionará.

Con el fin de velar por el vínculo establecido entre el nivel local y el federal, el plan zonal se elabora teniendo en cuenta el Plan nacional de seguridad. Por ello, puesto que puede tener repercusiones en materias de la competencia del consejo, el plan zonal se presenta al consejo municipal para que lo apruebe. En las zonas plurimunicipales se presenta al consejo zonal de policía. Una vez aprobado por el procurador del rey y los alcaldes, se presenta al ministro de Justicia y al del Interior para que lo aprueben. Se aplican los plazos de rigor.

### **3.7 Responsabilidades municipales en materia de policía administrativa**

La Ley de 3 de abril de 1997 recuerda que el alcalde ejerce sus competencias de policía administrativa sin perjuicio de las competencias del ministro del Interior y del gobernador provincial. Esta ley será completada de acuerdo con el espíritu de la circular de 10 de diciembre de 1987 sobre el mantenimiento del orden público para precisar el carácter subsidiario de su intervención: el ministro del Interior y el gobernador provincial tienen las competencias de policía administrativa del alcalde en ausencia de éste, si se producen acontecimientos o problemas que afecten al territorio de varios municipios, o si, aunque el acontecimiento o la circunstancia tenga lugar en un solo municipio, el interés general exige su intervención (ejemplo: prohibición de una manifestación, pero no la autoridad sobre la policía local encargada de aplicar esta decisión).

Este mecanismo afecta a la competencia de tomar medidas de policía administrativa en el sentido del artículo 3.1 de la Ley del servicio policial, y no afecta a la autoridad funcional del alcalde sobre la policía local.

### **3.8 El jefe de policía local**

- El jefe de policía local se encarga de aplicar el plan zonal de seguridad bajo la autoridad del alcalde (o los alcaldes) y del procurador del rey.
- Sin perjuicio de las competencias de las autoridades judiciales, asume, bajo la autoridad del alcalde (o los alcaldes), la organización y la distribución de las tareas en el seno del cuerpo de policía, así como su gestión. En

otras palabras, dispone de poderes delegados para tomar determinadas decisiones.

- Para llevar a cabo sus funciones, puede conseguir —simplemente pidiéndolo— el apoyo de la policía federal en forma de consejo, expertos, información y documentación, etc.
- Con el objetivo de asegurar la uniformización de la selección y de la evaluación y, así, garantizar la movilidad de los oficiales de policía, el inspector general participa en la evaluación de los candidatos a jefe de policía y en las evaluaciones continuas.
- El jefe de la policía local debe organizar, bajo la autoridad del alcalde (o los alcaldes), el cuerpo de policía de manera que se respeten las normas y los estándares y que se cumplan los requisitos y las tareas de carácter federal.

### 3.9 Vínculos funcionales entre el ámbito local y el federal

La policía local cumplirá las tareas actuales de las policías municipales y la totalidad o parte de las que llevan a cabo actualmente las brigadas territoriales de la Gendarmería a cuenta de la administración federal. Con este objetivo se prevén dos mecanismos:

a) El ministro de Interior y el de Justicia, cada uno dentro del ámbito de su competencia, dirigirán a los alcaldes, especialmente en cumplimiento del Plan nacional de seguridad que establecen para cada año, las directivas necesarias para que la policía local lleve a cabo tareas de carácter federal. Estas directivas son vinculantes. Ejemplos:

- acordonar la zona o hacer en ella controles en caso de peste porcina;
- garantizar la protección inmediata (escolta) o de proximidad (observación) de los furgones o de transportes nucleares;
- participar en las alertas de policía;
- proteger determinados lugares que corresponden a la jurisdicción federal (embajadas, aeropuertos, juzgados y tribunales);
- intervenir si se producen calamidades, catástrofes o siniestros graves;
- recopilar la información necesaria para las autoridades federales;
- participar en campañas de control de alcoholemia;
- aplicar medidas para el cumplimiento de la ley sobre el acceso al territorio, cosa que comprende el control fronterizo;
- proteger a los veterinarios en caso de inspección;
- proteger el transporte de detenidos;
- realizar investigaciones judiciales importantes;
- participar en acciones importantes de la policía administrativa (ejemplo: euro 2000).

Estas tareas de naturaleza federal generalmente deben aplicarse en la misma zona de policía y de manera prolongada o repetitiva. En muchos casos pueden inscribirse en el plan zonal de seguridad y conseguir un aumento de la dotación

federal. Estas tareas constarán de manera concreta o general en la ley, según el caso.

Si su aplicación implica permanencia y continuidad no perjudicará al principio según el cual todo el servicio de policía de base sólo lo lleva a cabo la policía local, y está justificado que estas tareas sean realizadas por la policía federal (ejemplos: protección de un palacio de Justicia importante o control de fronteras en Zaventem).

El ministro competente preverá los principios de intervención en cada tipo de caso. Si la policía o las policías locales tienen que intervenir en colaboración con la policía federal, designarán el nivel de policía (local o federal) encargado de la dirección y la coordinación de las operaciones. Para las tareas de policía administrativa, el ministro del Interior se pondrá de acuerdo con el alcalde afectado en cada caso, si es necesario, para elaborar una directiva, tanto en lo que respecta al alcance de la actividad como al nivel encargado de la dirección y la coordinación de las operaciones.

Las directivas del ministro de Justicia relativas a las tareas de policía judicial se adoptan después de que las examine el colegio de procuradores generales (art. 143.3 CJ) y son detalladas por los procuradores del rey (art. 26 y 28.3, §2 CIC).

El ministro de Interior o el ministro de Justicia también pueden requerir la actuación de la policía local si el alcalde o la policía local no dan curso a las directivas.

El cumplimiento de estas tareas federales no puede poner en peligro la realización de las tareas de policía locales.

b) El ministro del Interior puede requerir la actuación de la policía local de una zona en caso de calamidad, catástrofe, siniestro grave, manifestación, agrupamientos hostiles o amenazas graves o inminentes contra el orden público en otra zona y si los medios de la policía local de la zona en cuestión no son suficientes, incluso después de haber recibido refuerzos mediante acuerdos entre policías zonales (ver el punto 3.3). Las tareas realizadas por las unidades requeridas se realizan bajo la autoridad del alcalde del municipio afectado, salvo en los casos que contempla el punto 3.7 de este anexo, y bajo la dirección y la coordinación operativa del comisario coordinador de la policía federal administrativa de la circunscripción.

Los recursos de los cuerpos de policía local que deben utilizarse para poder cumplir con este requerimiento están limitados a un número de horas/hombres fijos anuales. Este número varía entre el 10 % y el 20 % de los efectivos mínimos en función de la especificidad de la zona. Este máximo del 20 % puede aumentar en función del efectivo transferido o mediante el aumento de la dotación federal. (véase el punto 3.12) En caso de urgencia, o si la seguridad nacional lo exige, el ministro del Interior puede decidir que se realicen tareas federales suplementarias de policía administrativa.

### 3.10 Las autoridades competentes para la organización y la gestión de la policía local

En lo que respecta a la organización de la policía local (el poder de organizar y dirigir a la policía), los organismos existentes conservan sus competencias (consejo municipal, consejo de alcaldes), teniendo en cuenta las modificaciones que contiene el anteproyecto que modifica la nueva Ley municipal (intervención de una comisión de selección para las promociones y las designaciones, y disciplina).

a) En las zonas unimunicipales no se modifican las competencias del alcalde ni de los consejos municipales.

b) En las zonas plurimunicipales:

- Las competencias del alcalde, incluidas las relativas a la presentación de candidatos a jefe de policía, serán ejercidas por el consejo de alcaldes y, por delegación, por el alcalde que presida este consejo.

El consejo está presidido por un alcalde designado siguiendo un mecanismo propio de la zona y que dependerá del tipo de zona (ejemplo: por turnos, según el municipio con presupuesto de policía más alto, antigüedad, etc.). Será preciso velar para que esta función tenga cuanta más continuidad mejor. El consejo de alcaldes también ejerce las competencias de los consejos de alcaldes y de tenientes de alcalde. El consejo decide por mayoría de votos, que se reparten según los criterios de ponderación de las partes.

- Las competencias del consejo municipal son ejercidas por el consejo zonal de policía. Este consejo de policía está compuesto por consejeros municipales designados por el método de doble proporcionalidad: por un lado, según la importancia de los municipios (población, participación financiera, etc.), y, por otro, según la composición de los consejos. Los alcaldes también forman parte del consejo zonal de policía.

El consejo zonal de policía está dotado de personalidad jurídica y recibe el apoyo de la policía local y las administraciones municipales (en determinados casos, de una sola administración municipal) para la preparación y la aplicación de sus decisiones. Velará para que los distintos reglamentos de policía de los municipios de la zona se armonicen.

### 3.11 Garantía de un servicio mínimo igual

Para garantizar un servicio a la población que sea igual en todo el país, la Administración federal determina, después de recibir asesoramiento del consejo consultivo de los alcaldes, los estándares de equipamiento, funcionamiento y organización. Ejemplos: el número mínimo de agentes de barrio por habitante y el contenido básico de un enfoque en términos de *community policing*; la creación de un servicio de ayuda a las víctimas y las funciones básicas de este servicio; el estándar de compatibilidad informática; el contenido de una formación especializada; las condiciones en que una policía zonal puede constituir una unidad especializada.

Algunos de estos estándares (véase el punto 3.10) constituyen normas mínimas que pueden ser mejoradas por los municipios de la zona que lo deseen. Hay otros estándares, en cambio, que tienen el objetivo de evitar tareas duplicadas inútiles en el caso de las tareas de la policía federal (ejemplo: la creación de laboratorios en los cuerpos de policía local; las condiciones en las que una policía de zona puede utilizar técnicas concretas de investigación o crear una unidad de intervención). También se desarrollarán estándares de calidad, pero sólo tendrán valor de recomendación.

Los estándares se desarrollan en la dirección general (con el apoyo de la policía federal) a la que pertenezcan los policías locales afectados.

### **3.12 Presupuesto y financiación**

Un decreto real adoptado con la recomendación del consejo consultivo de los alcaldes establecerá un efectivo policial mínimo y unas normas presupuestarias mínimas para cada zona de policía. Las normas presupuestarias se fijarán de manera consensuada con las regiones, proceso que será objeto de un acuerdo de cooperación. Por otro lado, se otorgarán subvenciones específicas como las actuales (ejemplos: ayuda económica para el equipamiento, derechos de giro, contrato de seguridad, subvenciones para la coordinación policial en la región fronteriza francobelga, contrato de prevención, etc.).

En el caso de las zonas plurimunicipales, también se establecerá un criterio de repartición presupuestaria entre los municipios y cada consejo municipal de la zona votará una dotación municipal de policía que se pagará al consejo de policía.

Si un municipio quiere dedicar a la policía local más recursos que los mínimos establecidos, podrá incluir este suplemento en el presupuesto de la zona o en un programa concreto. Por ejemplo: en una zona, el municipio A tiene un parque municipal. Puesto que los diferentes alcaldes no se ponen de acuerdo para constituir una brigada canina, el municipio decide aprobar los créditos necesarios. El jefe de policía local tendrá que darle curso y deberá incluir estos gastos en este programa.

#### **3.12.1 Dotación federal**

Los recursos financieros de los municipios serán complementados con una dotación federal anual asignada a la zona, una dotación con un importe que cubra la asunción del personal de la policía federal realmente integrado en la policía local, cosa que comprende el personal administrativo y logístico, los gastos de funcionamiento y los costes de gestión, sabiendo que antes de establecer el efectivo real transferido deberá hacerse el inventario de las tareas de naturaleza federal que tenga que cumplir la policía local, pero también las tareas de apoyo que deba llevar a cabo la policía federal. A la práctica, este importe fluctuará en función de si los municipios de la zona respetan las medidas mínimas en materia de presupuesto y de personal, y también en función de la importancia de las tareas

162



de carácter federal que se tengan que llevar a cabo en la zona. Dicho de otro modo, los municipios que no cumplan las normas relativas al efectivo mínimo deberán asumir los gastos asociados a una parte de los policías nacionales integrados, mientras que las que cumplan las normas y tengan que realizar un mayor número de tareas federales (ejemplo: un municipio en el que haya varias embajadas) se beneficiarán de una subvención superior a los costes asociados a esta tarea.

Después de unos cuantos años será necesario evaluar las dotaciones federales para que, en igualdad de condiciones, todas las zonas reciban dotaciones iguales.

Los edificios y los materiales necesarios para el trabajo de los policías federales integrados se transmitirán o se pondrán a disposición del municipio o, según el caso, del consejo zonal de policía con las condiciones que determine la ley. Habrá que examinar cómo colaborarán la policía local y la federal en el ámbito de adquisiciones y de edificios.

### 3.13 Tutela

La totalidad del servicio de policía de base será realizado por la policía local, y únicamente por la policía local. La policía federal sólo adopta un papel complementario en esta función, igual que la Gendarmería en la actualidad. Por lo tanto, si la policía local no está en condiciones de cumplir el servicio de policía de base, la seguridad se verá comprometida en toda la zona, y el hecho de que no se puedan cumplir las tareas de carácter federal pondrá en peligro los intereses federales.

Por otro lado, es necesario asegurar el enfoque global de la estructura policial integrada y el principio de servicio igual. Por lo tanto, la organización de una policía local va más allá de la esfera de los intereses municipales y no constituye una misión de interés exclusivamente municipal.

Es preciso establecer un mecanismo de tutela específico sobre las decisiones municipales y las decisiones de los organismos plurimunicipales que afecten o que sean de aplicación a los policías locales (salvo las decisiones en materia disciplinaria) o al cuerpo de policía local, ya que la policía federal tiene que poder solucionar las decisiones que puedan tomar las autoridades locales y que harían que la policía local no pudiera cumplir su servicio de policía de base.

Esta tutela, creada y organizada en una ley federal, será realizada por el sector federal y tratará únicamente el respeto de todas las normas, los estándares y las directivas federales que afecten a la policía. El procedimiento seguirá los plazos de rigor.

Considerando las atribuciones de las regiones en materia de equilibrio financiero de los municipios, se recomienda asociarlas (por ejemplo en virtud de un acuerdo de cooperación) al ejercicio de esta tutela específica sobre las decisiones presupuestarias que constituyen, en las zonas unimunicipales, la aceptación del presupuesto de la policía y, en las zonas plurimunicipales, la aceptación de la dotación municipal al consejo de la policía.

## 4. LA POLICÍA FEDERAL

### 4.1 Tareas de la policía federal

#### 4.1.1 Tareas especializadas o supralocales

Las tareas especializadas y supralocales de la policía federal constituyen, junto con el servicio de policía de base, la policía integrada. Estas tareas se realizan tanto a escala nacional como de forma descentralizada.

- Las tareas de policía judicial son las que actualmente realizan la policía judicial, las brigadas de vigilancia y de investigación y los elementos del Estado mayor de la Gendarmería que dan apoyo y coordinan a las BVI. Se presta una atención especial a la investigación especializada (corrupción, crimen organizado), al desarrollo de experiencia investigadora (análisis criminal operativo, análisis de patrimonio, investigación y desarrollo, etc.). El efectivo mínimo de la Dirección General de la Policía Judicial será establecido por la ley. De acuerdo con el artículo 143.3 del Código judicial, el ministro de Justicia determinará, basándose en los principios de especialidad y de subsidiariedad, que serán desarrollados por la ley, las tareas de policía judicial que deben ser realizadas prioritariamente por las unidades judiciales de la policía federal o por las policías locales.
- Las tareas de policía administrativa que afecten a la gestión y al control de los acontecimientos y problemas supralocales o locales de importancia general, la preparación y coordinación de operaciones de envergadura, la policía especializada (tráfico, aduanas, comunicaciones).

#### 4.1.2 Apoyo

El apoyo no administrativo incluye lo siguiente:

- apoyo de las direcciones generales de policía judicial y de policía administrativa;
- intervención de las unidades operativas (reserva, unidades especiales, apoyo aéreo);
- gestión de la información;
- informática y telemática;
- cooperación policial internacional.

El apoyo administrativo incluye la política policial:

- preparación de planes de seguridad (estadísticas);
- preparación de normas y estándares;
- investigación y desarrollo, así como ayuda, para la calidad total;

- política de formación (programas, etc.) y de personal (estatuto único, etc.);
- logística centralizada (adquisición e infraestructura comunes).

Estas tareas de apoyo administrativo y no administrativo se realizarán en beneficio de las policías locales y de las unidades de la policía federal, cosa que justifica la presencia de policías locales, incluso en cargos de responsabilidad, en el seno de la policía federal. Esta presencia será especialmente visible en la dirección general de los servicios de apoyo que, por lo que se refiere al apoyo administrativo, será dirigida por un oficial de la policía local y estará formada por oficiales de la policía local y de la policía federal.

También es el motivo de la presencia de representantes de la policía local en el Consejo Federal de Policía.

#### 4.1.3 *Gestión de la policía federal*

- gestión de personal;
- presupuesto y compatibilidad;
- logística, infraestructuras, adquisiciones, etc.

## 4.2 **Autoridades competentes para la policía federal**

### 4.2.1 *Los ministros*

La policía federal se encuentra bajo la autoridad del ministro de Interior y del ministro de Justicia, los cuales, cada uno en función de sus competencias, pueden dar directivas, instrucciones y órdenes al comisario nacional y, en ciertos casos, directamente al director general de la policía administrativa y de la policía judicial, respectivamente. Los ministros establecen las tareas y los objetivos prioritarios de la policía federal de manera consensuada.

Los ministros tienen la responsabilidad conjunta de la organización y la administración de la policía federal y pueden traducir su autoridad en la organización y la administración de la policía.

### 4.2.2 *Las autoridades judiciales*

En sus tareas de policía judicial, la policía federal se rige por la Ley Franchimont y la Ley sobre el colegio de procuradores generales y el magistrado nacional.

Las competencias de las autoridades judiciales sobre la policía federal, especialmente sobre la Dirección General de la Policía Judicial, justifican un mecanismo concreto: un magistrado del Ministerio fiscal federal designado por el ministro de Justicia se subordina a la Dirección General de la Policía Judicial.

La misión de este magistrado consiste en velar por la gestión de la información judicial y que las tareas judiciales especializadas se realicen de acuerdo con las decisiones de las autoridades, no sólo en relación a la dirección y a la autoridad sobre la investigación, sino también en relación con las directivas de investi-

gación y a las decisiones relativas a la coordinación y la aplicación coherente de la política criminal. Realiza consultas a la autoridad judicial y, si es necesario, al ministro de Justicia.

Un segundo magistrado del Ministerio fiscal federal ejercerá esta función de manera concreta a efectos del servicio de represión de la corrupción de la Dirección General de la Policía Judicial. Bajo la responsabilidad política del ministro de Justicia, informará al Parlamento sobre el funcionamiento general de este servicio y podrá ser recibido en audiencia.

Para la gestión de la información, que forma parte de la división general de apoyo, se constituye un organismo de control específico de la gestión de la información presidido por un magistrado del Ministerio fiscal federal designado por el ministro de Justicia y que velará para que se respeten las reglas de acceso a los datos y de su transmisión. Este organismo lo forman un miembro de la policía federal y uno de la policía local. Dispone de un acceso ilimitado a la base de datos, así como a las bases de datos de los cuerpos de policía local. Los miembros de este organismo de control se benefician de un estatuto independiente. Este magistrado no está sometido a la jerarquía del Ministerio fiscal federal.

Este organismo también actúa para garantizar el estatuto concreto de los policías encargados de la gestión de los datos. Este estatuto los protege de toda intervención en las direcciones operativas de la policía federal. El organismo de control garantiza la objetividad de las decisiones que afectan a su estatuto.

#### *4.2.3 Elementos de integración: el Plan nacional de seguridad*

El Plan nacional de seguridad incluye lo siguiente:

- el enfoque global e integrado de seguridad que da coherencia al conjunto de la estructura policial, y que los planes zonales deberán tener en cuenta;
- el modo de cumplir las tareas y los objetivos prioritarios de la policía federal, establecido por las autoridades;
- la asignación de recursos a las direcciones generales.

El Plan nacional de seguridad es aprobado por los dos ministros a propuesta del Consejo Federal de Policía. Para conseguir un enfoque global de la seguridad, los planes zonales de seguridad deben tener en cuenta el Plan nacional de seguridad (véase el punto 3.7.3). Las directrices del Plan nacional de seguridad se comunicarán al Parlamento.

### **4.3 Estructura de la policía federal**

#### *4.3.1 Consejo Federal de Policía*

El Consejo Federal de Policía debe permitir que las autoridades de la policía administrativa y judicial desempeñen un papel importante en la elaboración del Plan nacional de seguridad y en el seguimiento de su cumplimiento.

El Consejo Federal de Policía evalúa el funcionamiento y la organización general de los cuerpos de policía basándose en el informe anual de la inspección general. Se le harán consultas antes de adoptar cualquier disposición reglamentaria, norma o estándar que afecte a la policía local.

Para ejercer su función, puede recorrer a la inspección general.

El Consejo Federal de Policía está formado, salvo el presidente, por autoridades judiciales (representantes del colegio de procuradores generales, procuradores del rey y jueces de instrucción) y administrativas (gobernadores y alcaldes, estos últimos designados en el seno del consejo consultivo de alcaldes), representantes de los dos ministros y el comisario nacional y un representante de los cuerpos de policía locales.

#### 4.3.2 Comisario nacional

El comisario nacional dirige a la policía federal. Es el responsable de la aplicación de la política policial elaborada por los dos ministros y, más concretamente, de la aplicación del Plan nacional de seguridad en lo que respecta a la policía federal.

#### 4.3.3 Direcciones generales

La policía federal integrará las direcciones generales encargadas de las tareas siguientes:

- policía judicial (coordinación operativa, investigación especializada, lucha contra la corrupción, policía técnica y científica —en colaboración con el INCC—, gestiones de los indicadores, técnicas concretas, información sensible y análisis criminal);
- policía administrativa (coordinación operativa, tareas especializadas);
- servicios de apoyo no administrativo (cooperación internacional, gestión de la informática y las telecomunicaciones, documentación, etc.);
- gestión de la información;
- unidades operativas nacionales (reserva general, unidades especiales, destinos provisionales a juzgados, apoyo aéreo);
- servicio de apoyo administrativo (política policial: preparación de los planes de seguridad, de las normas y los estándares, de investigación y desarrollo, ayuda a la calidad total, preparación de la formación, estatuto único, logística e infraestructura centralizadas y comunes);
- servicios de gestión de la policía federal (personal, logística y presupuesto, control de gestión, etc.).

Las direcciones generales se componen de departamentos y unidades centralizadas o descentralizadas.

La estructura de la policía federal garantiza el equilibrio necesario entre las tareas de policía administrativa y de policía judicial. No obstante, debe favorecer

un enfoque global de los problemas. Si un programa se centra en un fenómeno que tiene que tratarse combinando los enfoques preventivos y los represivos, en principio será dirigido desde la Dirección General de la Policía Judicial. El director general en cuestión velará para que las necesidades de cada autoridad estén cubiertas y tendrá una relación de autoridad con los dos ministros (ejemplos: estupefacientes, tráfico de vehículos robados, comercio de personas, hormonas, desapariciones, sectas, *hooliganismo*, etc.).

#### 4.3.4 Responsabilidades del comisario nacional y de los directores generales

168 Igual que la policía local, la policía federal tiene la mayor integración posible en lo que respecta a la estructura posible y a los métodos de funcionamiento con el objeto de permitir una mayor eficacia, una dirección coherente y la identificación de responsabilidades.

El comisario nacional asegura el cumplimiento íntegro de las tareas de la policía federal. Tiene que velar para que se dé el apoyo necesario a las operaciones realizadas por otros departamentos de la policía federal. El comisario nacional, responsable final de la policía federal, asume la coordinación entre las direcciones generales y es responsable del funcionamiento cotidiano de la policía federal.

Los directores generales disponen de poderes delegados para la organización interna de su dirección y la gestión de la misma en materia de personal, de funcionamiento y de inversiones, respetando siempre las reglas generales. El Plan nacional de seguridad establece los recursos de personal y de material de las direcciones, concretamente de las direcciones operativas y de apoyo, para que cada dirección general lleve a cabo sus tareas óptimamente. El ministro o las autoridades competentes pueden asignar tareas directamente a los directores generales de las direcciones operativas (judicial y administrativa).

Si los medios de los que dispone la Dirección General de la Policía Judicial no están disponibles para cubrir simultáneamente las demandas de diferentes autoridades judiciales, la decisión final recae en el Ministerio fiscal federal.

A pesar de que el comisario nacional no se puede inmiscuir en la realización de investigaciones judiciales, sí que debe intervenir si las decisiones de un director general no respetan el Plan nacional de seguridad o ponen en peligro el funcionamiento de otras direcciones generales o la coherencia del funcionamiento de la policía federal. Las decisiones del comisario nacional se adoptan en virtud de la autoridad de los dos ministros, que pueden revisarlas o reformarlas, tanto si es una iniciativa como si es una petición de los magistrados del Ministerio fiscal federal afectos a la policía federal o de un director general. Si los ministros revisan una decisión de un comisario nacional tomada en el marco de una investigación judicial, aceptan el asesoramiento del Ministerio fiscal federal (ejemplo: material técnicamente no compatible, adquisiciones de prestigio, organización de diversos departamentos que deben trabajar juntos, etc.).

#### 4.3.5 Gestión de la información

Es necesario crear un nuevo marco legal que regule la competencia de recopilar y gestionar la información retomando los principios que enuncian el artículo 39 de la Ley de 5 de agosto de 1992 y la Ley de 8 de diciembre de 1992 de protección de la intimidad en lo que respecta a la gestión de los datos personales.

La gestión se basa en la obligación absoluta de información de los departamentos de policía ante el procurador del rey y del juez de instrucción: de acuerdo con la Ley Franchimont, toda información se debe transmitir eficazmente y sin ninguna restricción a las autoridades judiciales competentes según sus directivas.

Es necesaria una circulación máxima y estructurada de la información, y también una accesibilidad máxima para todos los departamentos de policía, en igualdad de condiciones. Con el objeto de garantizar una implicación óptima de la policía local, en la gestión y la circulación de la información al mismo nivel que los miembros de la policía federal, la información se gestiona en los departamentos situados bajo la dirección conjunta de un funcionario de policía de la policía federal y de un funcionario de policía de la policía local.

Además, se encargará a un organismo de control específico presidido por un magistrado y formado por un miembro de la policía local, un miembro de la policía federal y un experto que controle el cumplimiento de las reglas de acceso a estas bases de datos y la transmisión de los datos y la información a estas bases de datos.

Es necesario dar las máximas garantías posibles en el tratamiento confidencial de la información judicial y administrativa comprometida.

El ministro de Justicia y el del Interior tienen, cada uno en el ámbito que les afecta, autoridad sobre el tratamiento de la información. Determinan las categorías de los datos que es necesario transmitir de oficio a la base de datos, tanto si lo tienen que hacer los cuerpos de policía locales como si es tarea de las unidades y los departamentos de la policía federal.

### 4.4 La descentralización de la policía federal

Esta descentralización la realizan el comisario coordinador de la policía federal administrativa de la circunscripción y el comisario de la unidad descentralizada de la policía judicial, entre los cuales no hay ninguna relación jerárquica, pero que coordinan sus actividades bajo la autoridad del comisario nacional.

#### 4.4.1 El comisario coordinador de la policía federal administrativa de la circunscripción

- Dirige las unidades de policía administrativa federales descentralizadas siguiendo las órdenes, las instrucciones y las directivas que recibe de la dirección general.
- Si se lo piden las autoridades competentes, coordina el apoyo del nivel federal para las tareas supralocales que tienen un componente de policía

administrativa y uno de policía judicial (ejemplo: una operación contra un grupo terrorista que requiera muchas perquisiciones, vigilancia y protección de los investigadores y las escenas del crimen).

- Mantiene la capacidad de gestión de crisis a escala suprazonal (ejemplo: evasión, alerta policial, accidente o catástrofe, etc.).

#### *4.4.2 El comisario de la unidad descentralizada de la policía judicial y los agentes de enlace*

Su función consiste en asumir la dirección y la organización de esta unidad de acuerdo con las órdenes, las instrucciones y las directivas que reciba de la dirección general de la policía judicial, así como la organización y la coordinación del cumplimiento de tareas judiciales especializadas que se confían a esta unidad y que cumplen la Ley Franchimont.

Los agentes de enlace tienen el objetivo de, bajo la dirección del comisario de la unidad descentralizada de policía judicial, facilitar la coordinación de las tareas de la policía judicial entre los dos niveles.

#### *4.4.3 Jurisdicción de la circunscripción y de la unidad descentralizada de policía judicial*

La jurisdicción de la circunscripción y de la unidad judicial será establecida por la ley. Cuando aumente la dimensión de las zonas, será necesario que esta jurisdicción sea idéntica, salvo que lo justifiquen situaciones concretas.

#### *4.4.4 Concertación provincial*

Para sus tareas de coordinación y de apoyo de las tareas de policía, los procuradores del rey y los gobernadores de provincia recibirán la ayuda del comisario coordinador de la policía federal administrativa de la circunscripción y, si es necesario, del comisario de la unidad judicial, especialmente en el marco de la concertación provincial y de la coordinación de la política de seguridad. Esta concertación provincial tiene el objetivo de estimular los consejos zonales de seguridad (véase el punto 3.7.3) y, en lo que respecta a los gobernadores, los consejos zonales de policía (véase el punto 3.10.3).

## **5. FASES**

Esta nota constituye un objetivo que es preciso conseguir lo más pronto posible. La experiencia de otros países demuestra que una reorganización de este alcance no puede hacerse precipitadamente, y aún menos improvisando. Además, el personal de estos departamentos de policía se debe poder integrar armónicamente en las nuevas estructuras. Por último, es necesario planificar las consecuencias presupuestarias de la reorganización a lo largo del tiempo.



Se aconseja actuar por etapas, y cada una debe hacer que la siguiente sea irreversible. La intención es aplicar esta estructura de policía lo más rápido posible y el Gobierno presentará un programa para hacerlo. Al final sólo habrá una policía estructurada en dos sectores: el ámbito federal y el ámbito local.

Teniendo en cuenta que se tienen que dirigir paralelamente y que la aplicación del estatuto único del personal requerirá medidas transitorias, las etapas para conseguir este objetivo son las siguientes:

- Finalización de la integración de los cuerpos de policía especiales.
- Creación de los elementos estructuradores del estatuto único: estatuto sindical, estatuto disciplinario, uniformización de la selección, de la formación básica, de los reciclajes, etc.
- Creación de elementos de coordinación (asignación de magistrados del Ministerio fiscal federal, gestión de la información, inspección general, etc.).
- Constitución del Consejo Federal de Policía.
- Informática y telecomunicaciones comunes.
- Constitución de las direcciones generales de la policía federal: la Dirección General de la Policía Judicial y sus unidades descentralizadas, los departamentos de apoyo.
- Creación de los cuerpos de policía local según los parámetros siguientes:
  - aprobación del plan zonal de seguridad;
  - es necesario hacer la integración por circunscripciones y con un repartimiento geográfico correcto;
  - antes de que la integración tenga lugar en la estructura policial a escala local, se seguirán estas fases:
    - creación de los consejos zonales de policía y de los consejos zonales de seguridad;
    - integración funcional de las tareas (equipos de intervención, patrullas, brigadas de investigación y permanencias mixtas) bajo una dirección operativa integrada;
    - convenciones de policía entre la administración federal y los municipios de una zona que establezcan las modalidades, incluyendo la designación en la zona de un jefe de policía que dirija todos los cuerpos presentes, según las cuales la policía municipal y la brigada territorial de la policía federal se asociarán con el objeto de funcionar como una sola unidad operativa bajo la autoridad de los alcaldes de los municipios y, para las tareas de policía judicial, del procurador del rey;
    - ofrecimiento de los medios y del personal de las brigadas territoriales de la policía federal a las policías locales si el ejecutivo federal constata que se cumplen las condiciones (normas, estándares, etc.).

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. Documentos oficiales

*Circulaire relative à la répartition des tâches d'enquête judiciaire entre la gendarmerie et la police judiciaire.* Ministerio de Justicia, 24 de febrero de 1997.

Comité permanent de contrôle des services de police. *Rapports annuels de 1997 et 1998.*

*Déclaration de politique générale.* Services du Premier Ministre, 7 de octubre de 1997.

*Enquête parlementaire relative aux problèmes posés par les maintien de l'ordre et les milices privées.* Chambre des Représentants de Belgique, 24 de junio de 1981.

*Enquête parlementaire sur la manière dont la lutte contre le banditisme et le terrorisme est organisé.* Chambre des Représentants de Belgique, 30 de abril de 1990.

*Enquête parlementaire sur les adaptations nécessaires en matière d'organisation et de fonctionnement de l'appareil policier et judiciaire, en fonction des difficultés surgies lors de l'enquête sur «les tueurs du Brabant».* Chambre des Représentants de Belgique, 14 de octubre de 1997.

*Enquête parlementaire sur la manière dont l'enquête, dans ses volets policiers et judiciaires a été menée dans l'affaire «Dutroux-Nihoul et consorts».* Chambre des Représentants de Belgique, 14 de abril de 1997.

*Evaluations des services de police.* Rapport fait au nom de la Commission de l'Intérieur et des Affaires Administratives, Sénat de Belgique, 3 de julio de 1997.

*Lignes de force du programme du gouvernement fédéral.* Chambre des Représentants de Belgique, 28 de junio de 1995.

*Plan de la Pentecôte I,* Services du Premier Ministre, 5 de junio de 1990.

*Plan de la Pentecôte II,* Services du Premier Ministre, 19 de junio de 1992.

*Réorganisations des services de police — Principes de base.* Services du Premier Ministre, 9 de enero de 1999.

### 2. Documentos no oficiales

ELIAERTS, C. *Naar een (gewapende?) vrede — De hervorming van het Belgisch politiewezen voor en na de zaak Dutroux.* Justitiële Verkenningen, núm. 8, 1997.

FIJNAUT, C. «Mais enfin! A propos de la réforme du système policier». *Vigiles*, núm. 1, 1998.

FIJNAUT, C. «De Dutroux-crisis in België: de reacties van de regering en het parlement». *Delikt en Delinkwent*, núm. 5, 1999.

VAN OUTRIVE, L. «La réforme des polices». *Courrier hebdomadaire*, núm. 1580-1581. Centre de recherche et d'information sociopolitiques, 1997.