

TOMO II-2012

PARTE I

**Enrique Gómez Bastida
Capitán de la Guardia Civil**

LA GUARDIA CIVIL FRENTE AL DELITO FARMACOLÓGICO



INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo de Investigación de Fin de Curso de Capacitación para el Ascenso a Comandante de la Escala Superior de Oficiales (TFC) tiene como punto de partida la experiencia profesional del autor como Teniente Jefe de la Sección de Consumo y Medio Ambiente (SECOMA) de la Unidad Central Operativa (UCO) y como Capitán Jefe de la Sección de Opiáceos, Sintéticos y Consumo de la Unidad Técnica de Policía Judicial (UTPJ) en relación a las distintas formas que presenta el denominado *delito farmacológico*.

El delito farmacológico puede ser definido como el conjunto de conductas tipificadas como delito en el Código Penal (CP) que tienen como objeto las actividades relacionadas con los medicamentos y los efectos perjudiciales que los mismos pueden llegar a originar para la salud de las personas.

En el presente TFC se ha preferido la utilización del término *delito farmacológico* frente al más extendido de *delito farmacéutico*, considerando que se ajusta mejor a la realidad de la que se trata en el mismo y porque abarca un mayor campo de realidad social en la que puede realizarse el delito. El adjetivo farmacológico hace referencia a la parte de la materia médica que trata de los medicamentos en general, mientras que el adjetivo farmacéutico más comúnmente utilizado, parece limitar las actividades a las que se refiere a las relacionadas directamente con la farmacia como ciencia que enseña a preparar y combinar productos naturales o artificiales como remedios de las enfermedades o para conservar la salud, circunscribiendo la actividad a un determinado entorno profesional¹.

El fenómeno del *delito farmacológico* puede ser analizado desde diferentes enfoques al estar relacionado con conductas que pudieran ser constitutivas de delitos contra el patrimonio, el orden socioeconómico, delitos contra la vida o la integridad de las personas. Sin embargo, esta investigación se centra

¹ El Diccionario de la Lengua Española en su vigésima edición define la farmacología como “parte de la materia médica que trata de los medicamentos” y farmacia como la “ciencia que enseña a preparar y combinar productos naturales o artificiales como remedios de las enfermedades, o para conservar la salud.”

principalmente en la vertiente de la salud pública, es decir, en la comisión de los delitos previstos en los artículos 361 y 362 CP.

El consumo habitual de medicamentos que no cumplen las normas establecidas que garantizan su estabilidad, seguridad y eficacia puede conducir, en el mejor de los casos, al fracaso terapéutico, a la fármaco – resistencia o en algunos casos, a la muerte del paciente, suponiendo la quiebra de la confianza de los ciudadanos en los sistemas de salud y en los distintos actores que participan en los procesos de elaboración, fabricación, distribución y despacho de medicamentos.

Por ello, el delito farmacológico constituye un importante problema de salud pública que afecta a todos los agentes involucrados en el manejo de los medicamentos: los poderes públicos, la industria farmacéutica, los profesionales sanitarios y los propios ciudadanos como consumidores de los mismos².

La Constitución Española (CE), en su artículo 43, reconoce el derecho a la protección de la salud, disponiendo como competencia de los poderes públicos la organización y tutela de la salud pública. En consecuencia, la Administración sanitaria, tanto central como autonómica, tiene entre sus misiones la de garantizar a la sociedad, la calidad, la seguridad, la eficacia y la correcta información de los medicamentos desde su investigación hasta su utilización, incluyendo la obligación de garantizar que los ciudadanos reciban y hagan uso de los medicamentos de forma adecuada a sus necesidades clínicas, en las dosis precisas según sus requerimientos individuales, durante el período de tiempo adecuado, con la información para su correcto uso y al menor coste posible.

Por su parte, los laboratorios titulares de autorizaciones de comercialización de medicamentos (TAC), son los principales interesados en proteger los valores y activos propios de la industria farmacéutica en general y de su empresa en particular, lo que provoca que, por parte de este sector, exista un principal interés en que los medicamentos puestos en circulación en el mercado destinados a su consumo por los ciudadanos sean genuinos, seguros y eficaces, de forma que no incrementen el daño a la salud del consumidor, sino por el contrario, o bien lo curen, o bien lo prevengan de determinadas enfermedades no causándoles otra distinta. Es decir, cualquier tipo de fraude de medicamentos, no sólo provoca la caída de las ventas de medicamentos originales, sino la pérdida de confianza en los propios laboratorios farmacéuticos.

² Exposición de motivos de la Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios.

En lo que respecta a los profesionales sanitarios – el médico, los farmacéuticos y otros profesionales sanitarios – se constituyen en figuras principales en el cuidado de la salud de los ciudadanos, dadas sus atribuciones respecto al cuidado de la salud del paciente.

Por último y en relación a los ciudadanos, la propia legislación sanitaria reconoce como un derecho de los usuarios el obtener los medicamentos que se consideren necesarios para promover, conservar o restablecer su salud, siendo ésta la esencia del bien jurídico salud pública protegido por el delito farmacológico, como conjunto de las condiciones de vida de la generalidad, que positiva o negativamente garantizan y fomentan la salud de todos los ciudadanos (Mendoza, 2011).

Por otra parte, el delito farmacológico es un problema mundial que afecta en mayor o menor medida a todos los países del mundo y que los avances tecnológicos habidos en los últimos años han permitido que cada vez tengan una mayor incidencia las redes de tráfico internacional de medicamentos ilegales o falsificados.

Esta perspectiva del delito farmacológico como fenómeno global se pone de manifiesto en las distintas iniciativas de toda índole que se han desarrollado en relación a distintas problemáticas relacionadas con el delito farmacológico por parte de organismos y organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Europea (UE) o el Consejo de Europa, orientadas todas ellas a la armonización legal entre los distintos países y a la creación de plataformas de entendimiento a nivel internacional que permitan una mejor coordinación entre los actores implicados, tanto del sector público como privado.

En el caso español, las actuaciones sobre medicamentos ilegales, incluyendo los falsificados, han experimentado un importante incremento en los últimos años, como se pone de manifiesto en la Memoria de Actividades de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) correspondiente al año 2011.

Algunos datos ilustrativos sobre este incremento, son el notable aumento del número de retiradas de medicamentos no autorizados (un 157% más que en 2010) y del número de medicamentos retirados (un 107%). También se elevó considerablemente el número de medicamentos sobre los que emitieron informes técnicos sobre los riesgos que, para la salud, representa su uso ilegal, por parte de las Autoridades sanitarias competentes (un 51%).

Respecto a la actividad del tráfico ilícito de medicamentos a través de Internet, se investigaron en el año 2011 un total de 125 páginas en las que se ofertaban medicamentos de forma ilegal, frente a las 81 y 88 investigaciones llevadas a cabo en los años 2009 y 2010 respectivamente, mientras que en los años 2007 y 2008 no se había realizado ninguna investigación de este tipo.

Otro dato significativo de la cada vez mayor implicación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) en este tipo de conductas ilícitas es la continua evolución ascendente de las actuaciones desarrolladas por las FCSE con la AEMPS, siendo 27, 50, 69, 105 y 165 las desarrolladas en el periodo comprendido entre 2007 y 2011.

La implicación de la Guardia Civil en el ámbito del delito farmacológico viene motivada inicialmente por sus cometidos relacionados con la prevención en la comisión de actos delictivos y la investigación de los mismos, según lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Sin embargo, la trascendencia de las conductas tipificadas en los artículos 361 y 362 CP respecto a distintos actores, tanto públicos como privados, hacen que la actuación de la Institución en este ámbito adquiera una especial relevancia. No hay que olvidar que la Sanidad pública es el área con mayor presupuesto dentro de la Administración, la industria farmacéutica es uno de los principales sectores económicos a nivel nacional e internacional, mientras que el conjunto de la población es en alguna ocasión, destinataria de un tratamiento médico basado en la administración de medicamentos.

Por tanto, la Guardia Civil debe intentar dar una respuesta policial y actualizada a las necesidades de las Administraciones Públicas (AAPP) en el ámbito del delito farmacológico, colaborando con las mismas en afianzar la confianza de los ciudadanos en el sistema sanitario y de seguridad, así como desarrollar las relaciones adecuadas con las organizaciones y entidades nacionales e internacionales y fortalecer las ya existentes.

Por otra parte, el delito farmacológico no puede ser acometido, especialmente en algunas de sus formas, con medidas aisladas, sino que requieren de un planteamiento integrado y multifacético. En este sentido, el papel de la Guardia Civil puede adquirir una importancia capital con motivo de una de las principales características de la Institución: la versatilidad.

La Guardia Civil, sobre la base de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y otras normas generales, asume competencias en el ámbito de sus actuaciones como: policía de seguridad, en la prevención de la comisión de hechos delictivos; policía administrativa, en coordinación con diferentes autoridades y organismos de las AAPP, velando por el cumplimiento y aplicación de las leyes y disposiciones generales de carácter administrativo; policía fiscal, en coordinación con la Administración Aduanera, actuando como resguardo fiscal del Estado; y policía judicial, bajo la dependencia de los Juzgados, Tribunales y Ministerio Fiscal, investigando los delitos para el esclarecimiento de los hechos, descubrimiento de los autores y aseguramiento de los instrumentos, efectos y pruebas del delito.

Considerando este abanico de competencias que convierten a la Guardia Civil en el cuerpo policial más versátil de su entorno y probablemente de todo el mundo, se plantea como problema de la presente investigación el determinar cuáles son las capacidades de la Institución para afrontar el fenómeno del delito farmacológico.

Con este marco como referencia se plantea el siguiente problema: *¿Qué actuaciones desarrolla la Guardia Civil en relación con el delito farmacológico, cuales son las capacidades de la Institución en este campo y cuál sería una adecuada organización de la respuesta frente a este fenómeno, atendiendo a las diferentes posibilidades de coordinación interna y colaboración con otros actores implicados?*

Ante el planteamiento de las limitaciones de la presente investigación, éstas son la descripción del fenómeno del delito farmacológico en sus diferentes formas, el estudio de las capacidades de la Guardia Civil en este ámbito y la realización de una propuesta para la organización de la respuesta ante este tipo de conductas, atendiendo a las capacidades propias y a las posibilidades de colaboración con instituciones y organismos externos.

Para responder a estas preguntas y otras relacionadas, se pretende desarrollar una investigación académica a través de una metodología basada en establecer varias líneas de investigación complementarias expuestas por Capítulos, de las que finalmente se intentará obtener unas conclusiones finales, con una propuesta concreta de actuación respecto a medidas de coordinación entre las distintas especialidades de la Guardia Civil implicadas en la lucha contra el delito farmacológico y medidas de colaboración con otros actores, tanto del sector público como privado.

En este sentido, en el Capítulo I se desarrolla una primera línea de investigación consistente en analizar aquellos aspectos de las conductas tipificadas en los artículos 361 y 362 CP que se consideran fundamentales para la adecuada aplicación de estos tipos penales y una correcta instrucción de las diligencias policiales que pudieran llevarse a cabo por actuaciones relacionadas con estos delitos: en primer lugar, el concepto de medicamento, diferenciándolo de otros conceptos similares recogidos en otros delitos contra la salud pública; y en segundo lugar, el análisis del delito farmacológico como delito de peligro.

En el Capítulo II se plantea una segunda línea de investigación en la que se pretende identificar a aquellos actores a nivel nacional y supranacional que actúan en el ámbito del delito farmacológico actuando como plataformas de entendimiento entre los distintos agentes afectados por este fenómeno, así como las iniciativas que en este ámbito se están desarrollando por estos mismos actores.

De forma complementaria a estos dos primeros capítulos, en el Capítulo III se analizan distintos aspectos criminológicos relativos al delito farmacológico y más concretamente respecto a aquellas conductas consideradas de una especial relevancia en este ámbito, como es el caso de los medicamentos ilegales y los medicamentos falsificados.

En el Capítulo IV, la línea de investigación emprendida, se enmarca en el análisis de la actual respuesta que la Guardia Civil da al fenómeno del delito farmacológico a través de sus distintas especialidades y se estudian las posibles medidas de coordinación que existen o que podrían implantarse, al objeto de conseguir las sinergias oportunas para incrementar la eficacia y eficiencia de la Institución ante determinadas conductas de especial trascendencia en el marco del delito farmacológico.

De esta forma, en esta misma línea de investigación se analizan las posibilidades de colaboración con otros agentes implicados en la lucha contra el delito farmacológico, tanto a nivel nacional como supranacional, mediante las distintas plataformas de entendimiento creadas al objeto de facilitar esa colaboración.

Por último, ante el panorama expuesto y tras la realización de la investigación académica, se exponen una serie de conclusiones generales con las que se pretende desarrollar una propuesta de organización de la respuesta por parte de la Guardia Civil, basada en la integración eficaz y explotación eficiente de los esfuerzos realizados por parte de las distintas especialidades del Cuerpo en este ámbito, así como por los actores públicos y privados implicados en el mismo.

Para el desarrollo de este trabajo se ha utilizado diversas fuentes. En primer lugar, la consulta de fuentes documentales abiertas que han permitido el acceso a textos jurídicos, informes y estudios estadísticos, obras de carácter general, y artículos de distintos autores. Estas informaciones disponibles en estas fuentes documentales han sido contrastadas y complementadas sobre la base de entrevistas mantenidas con responsables del ámbito sanitario y policial, en el contexto de intercambios mantenidos con motivo de las actividades profesionales desarrolladas por el propio autor en relación con el delito farmacológico.

FICHA TÉCNICA (TRABAJO DE INVESTIGACIÓN)	
TÍTULO	LA GUARDIA CIVIL FRENTE AL DELITO FARMACOLÓGICO
AUTOR	ENRIQUE GÓMEZ BASTIDA
AÑO	Finalización y defensa ante Tribunal: noviembre 2012
RESUMEN	<p>El delito farmacológico es un fenómeno que afecta a distintos actores: Autoridades regulatorias, organizaciones internacionales, industria farmacéutica, aduanas, pacientes y servicios de policía. Afrontar este fenómeno implica un importante esfuerzo de coordinación. Por ello, la Guardia Civil debe mejorar su actuación en este campo y trabajar con otros actores para conseguir una respuesta adecuada.</p>
ABSTRACT	<p>Pharmaceutical crime is a new phenomenon which affects different actors: Regulatory Authorities, International Organizations, pharmaceutical industry, customs, patients and police services. Tackling this phenomenon involves a relevant effort to coordinate all of them. Because of this, Guardia Civil should improve its performance in this field and work with new partners to get an adequate response.</p>
PALABRAS CLAVE	DELITO FARMACOLÓGICO, DELITO FARMACÉUTICO, FALSIFICACIONES, GUARDIA CIVIL, MEDICAMENTOS.
KEY WORDS	PHARMACEUTICAL CRIME, COUNTERFEITING, GUARDIA CIVIL, MEDICINES.
Línea de Investigación	Regulación del delito farmacológico en España; actores afectados a nivel nacional e internacional; principales aspectos criminológico; organización de la respuesta en la Guardia Civil.
e-mail	iuisi@iuisi.uned.es