

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PÚBLICA

NÚMERO XLIII

AÑO 2011

2.ª ÉPOCA

LA GUARDIA CIVIL EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX

Gonzalo Jar Couselo

LA II REPÚBLICA Y LA GUERRA CIVIL

Miguel López Corral

EL FACTOR HUMANO COMO HERRAMIENTA PROCESAL: "EL AGENTE ENCUBIERTO"

Julián López Muñoz

LA ACTUACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL EN PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD

Anselmo del Moral Torres

APLICACIÓN DE LA LOPD A LOS FICHEROS MANUALES

Pilar Morales

LA INTERVENCIÓN DE LETRADO EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL A LA LUZ DE LA LEY ORGÁNICA 12/2007

José Miguel González Reyes

EL ANÁLISIS SECUENCIAL DEL SINIESTRO VIAL: EL MÉTODO INRETS

José Andrés Campón Domínguez

LOS DISPOSITIVOS DE SEGURIDAD EN GRANDES EVENTOS: UN DESAFÍO EN EL SIGLO XXI. LA GUARDIA CIVIL COMO CUERPO DE REFERENCIA

Carlos de Miguel García



9771136464004 05

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

CONSEJO DE REDACCIÓN:

*Félix Hernando Martín
Ángel Arancón García
Consuelo Maqueda Abreu
José Duque Quicios
Francisco Cuenca Martínez de los Llanos
José Garde Roper*

*Víctor Manuel García Sacristán
Francisco Javier Alvaredo Díaz
José Ignacio Criado García-Legaz
María Lluch Pérez Lucerga y Ribelles
Rafael Morales Morales
Fernando Cubillo Santos*

DIRECTOR:

Fernando Moure Colón

REDACTOR JEFE:

Juan Carlos González Sanmillán

REDACTORA JEFE ADJUNTA:

Eulalia Castellanos Spidla

SECRETARÍA:

Magdalena Mateos Mena

*Catálogo general de publicaciones oficiales
<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>*

DIRECCIÓN:

*Centro de Análisis y Prospectiva de la
Guardia Civil
Guzmán el Bueno, 110
28003 MADRID
Teléf. 91 514 29 56
E-mail: dg-cap@guardiacivil.org*

EDITA:

*Ministerio del Interior
Secretaría General Técnica
Dirección General de la Policía y de la Guardia
Civil. Cuerpo de la Guardia Civil
Asociación Pro Huérfanos de la Guardia Civil*

AUTORA Y PROPIETARIA:

*Dirección General de la Policía y de la
Guardia Civil. Cuerpo de la Guardia Civil
Depósito legal: M. 16131-1989
ISSN: 1136-4645
NIPO: 126-11-006-X*

ADMINISTRACIÓN Y DISTRIBUCIÓN:

Servicio de Publicaciones

SUSCRIPCIÓN:

*Dos números anuales: 11 €
Precio unidad: 5,50 €
IVA y gastos de envío incluidos*

*Asociación Pro Huérfanos de la Guardia Civil
(Imprenta-Escuela)
Príncipe de Vergara, 248 – 28016 MADRID*

SUMARIO

Colaboraciones

La Guardia Civil en el Primer Tercio del Siglo XX

1

Gonzalo Jar Couselo

■ La Guardia Civil entra en el siglo XX con un prestigio ya consolidado entre los ciudadanos y los responsables políticos pero, también, con una imagen demasiado vinculada a los aspectos más represivos de su función, debido a las múltiples vicisitudes vividas a lo largo del siglo XIX, de ahí que, a partir de 1917 y sobre todo durante la dictadura de Primo de Rivera, los responsables del Cuerpo supieron aprovechar la ocasión favorable que se les presentaba para sentar las bases de una institución que seguiría siendo clave en los difíciles momentos que tendrían que vivir todos los españoles en los años venideros.

La II República y la Guardia Civil

15

Miguel López Corral

■ La caída del general Primo de Rivera y la crisis económica de 1829 despejaron el camino para el advenimiento de la II República, uno de los períodos más convulsos de la reciente historia de España, que también lo fue para la Guardia Civil, que de vivir su época más esplendorosa, como fue la dictadura primorriverista, pasó, abruptamente, a vivir la más trágica de su historia, consecuencia de las contradicciones internas, la agitación social, el clima de violencia y el enfrentamiento entre dos modos de entender el funcionamiento del país que caracterizaron el devenir de la experiencia republicana, cuya trágico final fue ni más ni menos que una guerra civil.

Con el cambio de régimen, al producirse la llegada de la II República, también se produjo para la Guardia Civil un cambio de escenario al dejar de ser una herramienta vinculada al régimen burgués frente a los movimientos obreros emergentes y un incremento del grado de violencia en los ataques que sufrió la Institución, hasta el punto que los sectores más radicales de los firmantes del Pacto de San Sebastián de 1930 y de las bases que sustentaban el republicanismo de izquierdas, se pidiese la disolución de la Guardia Civil.

Lo cierto es que la Guardia Civil no hizo mérito alguno para que se la disolviese ni se la atacase, porque su papel durante el trasvase de poderes de la monarquía a la república fue impecable. Ni se puede afirmar con la rotundidad que se ha hecho desde sectores monárquicos, que la inhibición de la Guardia Civil provocó el fin de la monarquía en la figura de Alfonso XIII, ni que con su actitud pasiva favoreció el cambio de régimen. Simplemente se limitó a actuar en consecuencia con una situación sobrevenida que surgió de la voluntad popular expresada en los resultados electorales del 12 de abril. Y es que en la Guardia Civil, al igual que en la mayoría de los españoles, había prendido la idea de que una nueva experiencia republicana podía ser la salida airosa para el país, que veían en la República el alumbramiento de una nueva forma de vida.

Julián López Muñoz

■ El autor analiza la legislación que ampara las actuaciones de los Agentes Encubiertos, en su lucha contra el Crimen Organizado, como único factor procesal con el que cuenta la justicia para poder conocer en toda su extensión, el funcionamiento, la estructura y los parámetros en los que actúan este tipo de organizaciones.

Hace un repaso desde que los primeros guardias civiles y policías comenzaron a infiltrarse en las organizaciones, más como una necesidad de combatir los delitos de tráfico de drogas que como una forma de poner en práctica el mandato legal, bajo una legalidad específica, que en aquel momento era inexistente.

Llega hasta la globalización y la integración de los estados y regiones, que a lo que nos ha llevado ha sido a una situación en la que la criminalidad es más fuerte, menos vulnerable y la legislación, a pesar de evolucionar para combatirla incluso a nivel regional, en materia de Agente Encubierto nació obsoleta, y por tanto sigue siendo ineficaz. A pesar de ello es la única legislación a la que, hombres y mujeres, funcionarios públicos, pueden aferrarse en una lucha en la que dan lo mejor de sí mismos en beneficio de una sociedad, que desconoce el alcance del peligro y el cierto desamparo en el que actúan, jugándose algo más que el simple prestigio profesional.

La actuación de la Guardia Civil en proyectos de fortalecimiento institucional y gobernabilidad relacionados con la seguridad 45

Anselmo del Moral Torres

■ Desde prácticamente su fundación en 1844, la Guardia Civil ha participado de una manera muy activa en la resolución de los principales problemas de la seguridad que han afectado a los intereses de España como Estado. Como ejemplos de esta afirmación, podemos citar desde un punto de vista técnico, ajeno a cualquier connotación de carácter político: Las actuaciones que impidieron la implantación y extensión de prácticas subversivas propugnadas por la denominada asociación anarquista “la mano negra” en la España de finales del Siglo XIX; el desarrollo de técnicas contrainsurgentes en los conflictos coloniales de Cuba, Filipinas, y Marruecos a caballo de finales y comienzos del siglo XX; las actuaciones de las contrapartidas contra el “maquis” después de la Guerra Civil Española, y más recientemente la lucha contra el terrorismo, especialmente el de ETA, y el crimen organizado desde la segunda mitad del Siglo XX hasta nuestros días.

No cabe duda de que en toda actuación de primera línea como ha sido la desarrollada por el Cuerpo han existido luces y sombras, pero podemos decir con la mirada reposada del paso de los años, que la contribución de los Guardias civiles a este tipo de situaciones ha sido de entrega y eficacia, aportando de forma señalada, estabilidad a nuestro país.

Dada nuestra posición geoestratégica, los problemas relacionados con la seguridad a los que se ha enfrentado España son muy diversos y complejos, y la necesidad de hacer frente a ellos, como parte integrante de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ha dado lugar a desarrollar una serie de experiencias y procedimientos, y en general “formas de hacer las cosas” que han sido demandadas por la Unión Europea, y otras organizaciones internacionales en proyectos de fortalecimiento institucional y gobernabilidad en otros países.

Este artículo nace con la intención de realizar un breve estudio de las organizaciones internacionales que desarrollan actividades de fortalecimiento institucional y mejora de la gobernabilidad en materia de seguridad pública todo el mundo, y analizar cómo se ha producido la participación de la Guardia Civil en este tipo de eventos aportando su “savoir-faire”. Tras una descripción general de las posibilidades de actuación en este tipo de actividades se pretende profundizar en la descripción de algunos de los proyectos en los que el autor ha participado directamente como son: Proyectos de Fortalecimiento Institucional en referidos esencialmente a la capacitación policial en Centroamérica como Guatemala (1998-1999), y Honduras (2009), y más recientemente otros relacionados con la mejora de los estándares en el respeto de los derechos humanos de la Jandarma Turca (2008-2010), así como el desarrollo de procedimientos de fortalecimiento institucional de la Guardia Financiera rumana afectada por casos de corrupción (2010).

M.^a Pilar Morales Morales

■ Para abordar el concepto de "tratamiento de datos personales" y el de "fichero" desde la perspectiva legal, señala la Audiencia Nacional que hemos de partir de la Directiva 95/46./del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Que establece que el concepto de "tratamiento" no puede depender de la técnica utilizada para el manejo de los datos, de ahí que incluya tanto el tratamiento automatizado como el manual. Así, lo relevante para que estemos ante un "tratamiento de datos personales" es la realización de determinadas actuaciones en relación con los mismos, actuaciones que en su descripción son muy amplias y variadas.

Las actuaciones que aplicadas a los datos personales constituyen "tratamiento" son: "cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, y aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos, cotejo o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción". Y nuestra Ley Orgánica 15/1999, dice que tratamiento de datos son "operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias." No basta, sin embargo, la realización de una de estas actuaciones en relación con datos personales para que la ley despliegue sus efectos protectores y sus garantías y derechos del afectado. Es preciso algo más: que las actuaciones de recogida, grabación, conservación etc., se realicen de forma automatizada o bien, si se realizan de forma manual, que los datos personales estén contenidos o destinados a un fichero.

Para que una actuación manual sobre datos personales (recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo...) tenga la consideración de "tratamiento de datos personales" sujeto al sistema de protección de la Ley Orgánica 15/1999 es -necesario que dichos datos estén contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero, esto es, en un conjunto estructurado u organizado de datos con arreglo a criterios determinados. Si no es así, el tratamiento manual de datos personales quedará fuera del ámbito de aplicación de la ley, no será un "tratamiento de datos personales" según el concepto normativo que la ley proporciona.

La intervención de letrado en el Procedimiento Disciplinario de la Guardia Civil a la Luz de la Ley Orgánica 12/2007 87

José Miguel González Reyes

■ El presente estudio tiene por objeto analizar las vicisitudes derivadas de la intervención de Letrado o guardia civil con ocasión de la tramitación de expedientes disciplinarios en el ámbito de la Guardia Civil. El punto de partida se encuentra en el propio régimen sancionador positivo que ha contemplado esta posibilidad en la Ley Orgánica 12/2007 de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (LORDGC) al señalar que "el interesado podrá contar, en todas las actuaciones a que dé lugar cualquier procedimiento, con el asesoramiento y la asistencia de un abogado en ejercicio o de un Guardia Civil que elija al efecto". Esta previsión legislativa, que en lo disciplinario militar pudiera considerarse excepcional, se ha convertido en práctica habitual respecto del ámbito de la Guardia Civil.

La regulación del derecho de asistencia letrada, a la luz de la normativa referenciada, no está exenta de algunas cuestiones problemáticas en cuanto al alcance y contenido de su ejercicio cuya dicción literal se nos antoja, en ocasiones, insuficiente; o, simplemente, guarda total silencio en otras.

El análisis del derecho de asistencia técnica, en el procedimiento administrativo sancionador que vertebra el régimen disciplinario del Cuerpo de la Guardia Civil, exige delimitar el contenido y alcance del mismo, así como su naturaleza y efectos. Para ello, es necesario proceder al análisis riguroso de los criterios jurisprudenciales establecidos tanto por el Tribunal Constitucional como por la Sala Quinta del Tribunal Supremo a partir del estudio sus pronunciamientos. De igual manera, no podríamos proceder a ello sin querer hacer referencia, siquiera sea sucintamente, a su raíz, el derecho de defensa, cuya proyección, la asistencia letrada, es sólo una de sus manifestaciones.

José Andrés Campón Domínguez

■ El método INRETS es la síntesis y la evolución de otros modelos secuenciales del siniestro vial. La determinación de los parámetros característicos de cada secuencia del siniestro, en el espacio y en el tiempo para cada vehículo o persona implicada, junto a las acciones realizadas por el conductor o los usuarios de la vía sirven como premisa al estudio del siniestro desde una perspectiva prospectiva y preventiva. La integración de la reconstrucción cinemática de cada secuencia en la metodología de análisis genérico permite determinar con mayor precisión los factores accidentológicos que han contribuido al origen del hecho lesivo o los factores que han aumentado la gravedad de las lesiones ocasionadas a las personas implicadas.

El establecimiento de un modelo de ficha para recoger los datos obtenidos a lo largo del proceso de aplicación del método permite optimizar el sistema de almacenamiento de la información, que permite su posterior recuperación para el análisis individualizado del siniestro o para su integración en estudios de diagnóstico sobre siniestralidad. La aplicación sistemática de este método de investigación de los siniestros permite definir escenarios tipo que contribuyen al aislamiento y modelización de determinados supuestos de hecho, lo cual facilita enormemente la concepción de medidas preventivas a adoptar por parte de los poderes públicos, las empresas o la propia sociedad para evitar este fenómeno o al menos para paliar sus indeseadas consecuencias para las personas.

Este método no utiliza un modelo predefinido de siniestro vial, sino que a lo sumo utiliza implícita y parcialmente modelos anteriormente formulados. En futuros trabajos se debería desarrollar el método INRETS adaptándolo a un modelo general de siniestro vial completamente definido. Además se le debería adaptar una metodología de investigación de campo, posiblemente de índole criminalística para completar esta línea de trabajo.

Los dispositivos de seguridad en grandes eventos: Un desafío en el siglo XXI. La Guardia Civil como cuerpo de referencia

109

Carlos de Miguel García

■ La sociedad contemporánea está siendo testigo de la celebración de grandes eventos de carácter social, deportivo, lúdico, político, religioso, etc. Estos acontecimientos de gran envergadura exigen la adopción de las medidas oportunas, integradas dentro de dispositivos de seguridad, que hagan frente a las amenazas existentes. La heterogeneidad de los riesgos exige la intervención de diversos organismos que, cada uno en el ámbito propio de sus competencias, den una respuesta integral al desafío que supone la ejecución de un despliegue que garantice el normal discurrir de un gran evento.

Una de las claves del éxito en un operativo de protección de esta entidad es el adecuado funcionamiento de las medidas de coordinación entre las distintas instituciones involucradas en el mismo y la actuación conjunta de las entidades públicas y privadas que facilite la aparición de sinergias y evite posibles disfunciones.

Dentro del dispositivo que se implementa de servicios de urgencias, uno de los actores imprescindible es el componente policial, que pueda dar una respuesta integral a las contingencias que puedan suscitarse en el ámbito de la seguridad y el orden público. La Guardia Civil es un cuerpo policial que por experiencia, formación, estructura y capacidades puede ser un referente de primer orden en esta clase de servicios.

Reseñas bibliográficas

125

LA GUARDIA CIVIL EN EL PRIMER TERCIO DEL SIGLO XX

GONZALO JAR COUSELO

General de División de la Guardia Civil
Doctor en Ciencias Políticas y Sociología

Los comienzos del siglo

El historiador C. Seco caracteriza los inicios del siglo XX en base a dos fenómenos de especial trascendencia:

- Las reivindicaciones del sector obrero, tanto socialistas (UGT) como anarquistas (CNT), que provocaban frecuentes alteraciones del orden y enfrentamientos con la fuerza pública, en muchos casos con consecuencias trágicas para los manifestantes.
- A consecuencia, principalmente, de la guerra de África, las acerbas críticas de determinados sectores de la prensa catalana al Ejército y todo lo relacionado con los militares y reacciones de éstos a todas luces excesivas, lo que desembocaría primero en la ‘Ley de Jurisdicciones’ y, años después, en las Juntas de Defensa.

En ese sentido, hay que señalar que, a principios de 1901, seguían suspendidas las garantías constitucionales en todo el país, situación bastante frecuente en la centuria que acababa de finalizar y que se iría agravando de manera progresiva, tal y como lo demuestra el hecho de que el 2 de febrero, con motivo de unas huelgas en el sector minero, se declarase el estado de guerra en Asturias. El 11 de ese mismo mes, lo era en Valencia y, tres días después, en Madrid. Para hacer frente a las frecuentes alteraciones del orden público, el gobierno seguía sin contar con un aparato policial adecuado, sobre todo en las zonas urbanas, lo que obligaba a emplear con demasiada frecuencia no sólo a la Guardia Civil sino al propio Ejército, lo que provocaba resultados trágicos cuando se trataba de volver a situaciones de normalidad.

A raíz de esos sucesos, cae el gobierno Azcárraga y su puesto lo ocupa el liberal Sagasta, quien, según Ballbé, no tiene la más leve voluntad de buscar fórmulas proporcionadas para mantener el orden, ni de potenciar las fuerzas de vigilancia y seguridad en el interior de las poblaciones sin tener que recurrir a la Guardia Civil. A su juicio, la responsabilidad no puede recaer sobre unos agentes sometidos a una estructura policial arcaica, y obligados a unas actuaciones desproporcionadas y abusivas, sino a las altas esferas gubernamentales que querían seguir mantener ese modelo administrativo en la policía. Por ello, seguía siendo frecuente el uso de las armas por parte de los miembros de la Guardia Civil y el severo castigo, ante la jurisdicción militar, de cualquier tipo de ataque contra miembros del Cuerpo, incluidos insultos a los mismos.

Las frecuentes muestras populares de descontento frente al modo tradicional de empleo de la Guardia Civil provoca una gran inquietud entre los responsables de la institución ante el deterioro de la imagen que se puede derivar de las mismas, quienes obligan al gobierno a dirigirse al ministerio fiscal y a los gobernadores civiles para que velasen por el prestigio del Cuerpo, al tiempo que en un duro editorial, titulado “La represión se impone”, *El Heraldo de la Guardia Civil* (N.º 397, 1901), se llamaba la atención de cara a “robustecer la autoridad de la Benemérita”, mediante el ejercicio de “saludables acciones para inculcar en las masas el debido respeto y temor hacia una fuerza que es la garantía de la ley”.

Ese sistema de funcionamiento obliga, el 18-XI-1901, al entonces inspector general del Cuerpo, general Ochando, a intervenir en el Senado advirtiendo que “No deben sacarla [a la Guardia Civil] a las calles las autoridades sin haber sacado antes a los agentes de orden público o a los vigilantes del Cuerpo de seguridad... porque deben conservar su prestigio, y segunda, porque la Guardia Civil está considerada como centinela, cualquier cosa que se haga es un ataque a fuerza armada, y, en consecuencia, objeto de enjuiciamiento militar”. Respecto al uso del fusil máuser para reprimir manifestaciones –arma utilizada por la Guardia Civil que, con ligeras variaciones, subsistiría hasta 1965–, se llega a interpelar al gobierno y su presidente, Sagasta, respondía

en el parlamento el 24-X-1902 que, “como la fuerza pública no tiene más armamento que el que el Estado le da, sólo de ese puede hacer uso”.

Por su parte, el ministro de la Gobernación, A. Maura, aun cuando utilizaba los mismos argumentos que Sagasta sobre el tema, reconocía, el 11-VII-1903, la necesidad de una reforma policial en las grandes ciudades con el fin de apartar a la Guardia Civil de la responsabilidad de restablecer el orden público en las zonas urbanas: “La creación del cuerpo de seguridad en cuatro poblaciones importantes de España para alejar el contacto de la Guardia Civil con las turbas sediciosas, eso no lo habéis hecho vosotros y en eso consiste lo que principalmente interesa: procurar que no sea menester el empleo de la Guardia Civil para el restablecimiento del orden”.

Ejemplo de esa forma de actuar puede ser lo sucedido en Salamanca en abril de 1903 –año en que fallecieron 38 personas en enfrentamientos con la Guardia Civil en toda España–, cuando, en torno a la figura del rector de la universidad, M. de Unamuno, se reúnen estudiantes, obreros y campesinos para denunciar el “pretorianismo y alto clericalismo” de los sectores más proclives al régimen monárquico provocando disturbios que, tras la intervención de la Guardia Civil, finalizan con dos estudiantes muertos. Mientras la versión oficial sostenía que las armas se habían disparado desde dentro del recinto universitario, tanto la prensa –decía que la fuerza pública había violado su inmunidad– como el rector afirmaban que la Guardia Civil había penetrado a caballo por los claustros, “en sañuda persecución del cuerpo escolar, refugiado en aquel inviolable asilo, consagrado a la ciencia y hasta la fecha respetado por antigua tradición”.

La prensa local condenó de manera unánime los hechos, los ciudadanos mostraron su repulsa por la actuación policial y el comercio cerró en señal de duelo, mientras se decretaban tres días de luto oficial y la ciudad se llenaba de carteles en los que se acusaba a la Guardia Civil de lo sucedido. La consecuencia más importante fue que el mismo ministro de la Gobernación, A. Maura, reconocía la necesidad de realizar una reforma policial en las ciudades, para lo cual se crearía un cuerpo específico de seguridad con funciones de

orden público en zonas urbanas que alejase a la Guardia Civil “del contacto de las turbas sediciosas”.

Por su parte, la máxima figura del catalanismo político, Prat de la Riba, al analizar en artículos publicados en la prensa (*La Veu de Catalunya*, de 18-XI-04 y 27-XII-06), el problema de la administración policial española, tras propugnar la existencia de un modelo europeísta, se lamentaba de la falta de una policía profesional urbana: “en una gran ciudad como Barcelona, el Estado debería tener un cuerpo de vigilancia numeroso, inteligente y bien remunerado que supiese descubrir la preparación de atestados, como la policía de Londres y París, pero no es así. En esta ciudad, que da cada año millones para sostener las cargas públicas, el estado sostiene 170 agentes de vigilancia desconocedores del país, mal pagados, sin medios de investigación, sin preparación previa”.

Existe un cierto consenso respecto a la idea bastante generalizada de que el año 1905 supuso el reingreso de los militares en la política, presencia que para algunos autores, como Ballbé, se consideraba que había sido permanente a lo largo de la Restauración. De esa forma, cuando, el 25-XI-1905, se produce el asalto por parte de militares a la sede del periódico *La Veu de Catalunya*, el gobierno liberal de Montero Ríos, cuyo gobernador civil de Barcelona era el general Fuentes del Ejército de Tierra, no toma ninguna medida contra los responsables de la acción, hechos que constituirían el germen de la politización de las jóvenes generaciones militares y de la aparición posterior de las Juntas de Defensa.

Con este ambiente se generaliza el rumor del golpe de estado, lo que pone en evidencia la carencia de poder de la Administración civil del Estado, situación ante la que el gobierno presenta un proyecto de ley de represión de los delitos contra la Patria y contra el Ejército encaminada a limitar la libertad de prensa y expresión, así como la de reunión, norma que se convertirá en la ‘Ley de Jurisdicciones’, que supuso un paso más en la militarización del régimen jurídico del orden público. Para Ballbé, esta ley es el final, o mejor el principio del fin, de un Estado constitucional liberal construido sobre las bases de una militarización de la Administración pública y de las téc-

nicas jurídicas para mantener el orden público, con especial incidencia en las actuaciones de la Guardia Civil.

Como señala L. Corral, la procedencia de los mandos de la Guardia Civil del ejército les vinculaba de manera directa con las posiciones militaristas, interesadas en reforzar un “poder paralelo en la sombra dentro del Estado español: el policial-militar”. El entonces ministro de la Gobernación, Juan de la Cierva, reflexionaría muchos años después sobre la policía de ese momento, calificándola de “conglomerado peligroso e infecto de agentes nombrados y separados por el capricho del gobernador y el ministro. No tenían inamovilidad ni garantía alguna, pero tampoco se exigían condiciones especiales para el ingreso... Con sueldos de hasta dos mil pesetas puede imaginarse lo que harían aquellos funcionarios en contacto con todos los vicios y todas las corrupciones”. No ha de extrañar, pues, que el intento de profesionalización de la policía llevase aparejado, sin embargo, el mantenimiento de la tradicional militarización del orden público en España.

Ese descontrol de la Administración gubernativa y policial era bien patente, como quedó de manifiesto en el denominado *caso Rull*, protagonizado por un confidente de la policía de Barcelona y autor de varios atentados con explosivos, quien, tras ser detenido en VII-07, fue condenado y ejecutado un año después, todo lo cual daría lugar a la difusión de una Circular secreta del ministro de la Gobernación al gobernador civil de Barcelona, de 10-I-1908, donde se daban instrucciones para que se expulsase a los extranjeros sospechosos y, en cuanto a los españoles, debería “limpiar Barcelona de todos los expolicías, profesionales de estas confidencias, modelo Rull”.

La semana trágica de Barcelona (1909)

Los hechos que provocarán esta grave crisis institucional, en los meses de julio y agosto de 1909, nacen de la decisión gubernamental de movilizar a 40.000 reservistas para ser enviados a la guerra de Marruecos, medida muy criticada por no destinar a esa misión a cuerpos regulares del Ejército sino hombres de cierta edad y de escasos recursos económicos, que no les permitía pagar la ‘cuota’ con la que las

clases más favorecidas quedaban exentas de la obligación de cumplir el servicio militar. Cuando se produce el embarque de las tropas en el puerto de Barcelona, madres y esposas del personal movilizado se dedican a protestar de forma airada e incluso violenta, centrando su malestar en los edificios religiosos de la ciudad, ya fuesen iglesias o colegios, 80 de los cuales fueron destruidos y, lo más grave, con el resultado de tres sacerdotes muertos.

Hay que señalar que en Barcelona bullían las ideas anticlericales, separatistas, izquierdistas, con fuerte presencia anarquista, y, para frenar sus acciones, el Estado contaba con unos efectivos policiales del Cuerpo de Seguridad dotados de escasos medios, al igual que ocurría con los que formaban parte de la guarnición militar, sectores en los que eran muy frecuentes las desertiones, por lo que, en lugar de permitir y controlar las manifestaciones, lo que sirvieron fue para que los manifestantes se creciesen y provocasen graves disturbios. El 25 de abril estalla el conflicto y, al día siguiente, es declarado el estado de guerra por el capitán general de Cataluña, con lo que el mantenimiento del orden público quedaba a cargo de 700 guardias civiles, reforzados por otros 1.100 guardias y el regimiento de Caballería de Valencia que llegaron tres días después.

Se cuenta que fue tal el estado de anarquía de esos cuatro primeros días que el cónsul de Italia ofreció al capitán general la ayuda de unidades de Marina de su país. Finalmente, el gobierno de Maura reprimió la insurrección con la máxima energía, con el resultado final de 104 manifestantes muertos, así como un oficial y un agente de la Guardia Civil y 7 componentes del Ejército de Tierra también fallecidos. La situación volvería a agravarse con el procesamiento de los 600 considerados máximos responsables de los sucesos, 59 de los cuales fueron condenados a cadena perpetua y 17 a muerte, dos de estos los únicos ejecutados, uno de ellos Francisco Ferrer Guardia, acusado de haber sido el promotor de la quema de las iglesias y colegios religiosos, lo que provocaría una oleada de protestas a nivel internacional que, desembocaría en la caída del gobierno.

En II-1910, Canalejas sustituye al liberal Moret al frente del ejecutivo sin que se dero-

gase la 'Ley de Jurisdicciones', gobierno que, en opinión de Ballbé, se caracterizó por un "desenfrenado y abusivo empleo de la Guardia Civil". El 12-XI-1912 muere en atentado Canalejas en pleno centro de Madrid, a consecuencia de lo cual se procede a la creación de la Dirección General de Seguridad, mediante la cual se pretendía coordinar todos los servicios policiales del Estado, intento normativo que podía suponer un reforzamiento de la Administración Pública de Policía frente al tradicional protagonismo del poder militar. Lo cierto es que, durante ese período, fueron frecuentes los conflictos de orden público, los cuales ponían en evidencia el vacío que seguía existiendo en la Administración civil del Estado, aun disponiendo de un instituto militar como la Guardia Civil.

Mención especial merece el mandato del general Aznar Butigleg al frente del Cuerpo, nombrado en 1912, en la medida que trabajó en pos de conseguir una mejora del clima laboral y económico de los guardias, para lo cual puso en marcha un nuevo sistema de selección y formación de personal, dando los primeros pasos para conseguir una vieja aspiración de los mandos superiores, como era el de conseguir el empleo de general, algo que no se lograría hasta la aprobación de la Ley de 1918, en la que se contemplaba la existencia de tres generales de brigada, frente a la petición oficial interna de que fuesen cinco, uno de ellos de división para ejercer como subdirector general del instituto, no aceptada por los responsables del Ejército. Especial trascendencia tendrían las medidas adoptadas en el ámbito de la acción social, cuyo hito más importante sería la decisión de construir el Colegio Infanta María Teresa, inaugurado en 1914. El asesinato de Canalejas significó el cese de Aznar, el 3-III-1913, y el final de su experiencia modernizadora que sería continuada por el general Zubía a partir de 1918. Como nota curiosa, señalar que, el 8-II-1913, se proclamaba a la Virgen del Pilar patrona de la Guardia Civil.

La crisis final del sistema (1917-1923):

Durante el año 1917 salen a la luz los problemas más graves que tenía planteado el sis-

tema político entonces vigente, de los que, para Ballbé, los tres más importantes eran:

- Aparición de las Juntas Militares de Defensa, con lo que, de forma paradójica, el régimen iba a legalizar la actividad política y sindical de la oficialidad del Ejército (desde teniente a coronel, excluidos los generales al otorgarle un claro componente político), al tiempo que seguirá proscribiendo el derecho de huelga y reunión, así como otras actividades, al movimiento obrero.
- Constitución de la Asamblea de Parlamentarios en Barcelona, dirigida por Cambó. Se intentó celebrar el 19 de julio, pero no pudo terminarse al entrar la policía en el recinto y, por orden del gobernador civil, disolver la Asamblea.
- Convocatoria de una huelga general, a raíz de un conflicto laboral ferroviario, con especial incidencia en Cataluña y en las zonas mineras del Norte de España, considerado por el gobierno como una intentona revolucionaria y cuya respuesta fue declarar el estado de guerra en todo el país, con el resultado de 100 muertos.

La utilización desproporcionada de la fuerza militar para mantener el orden público se iba a completar con el recurso a la jurisdicción militar para procesar a los huelguistas. El 18 de octubre se restablecen las garantías constitucionales pero todo el mundo coincide en reconocer que el gobierno queda bajo la entera disposición del poder militar. Por indicación del capitán general de Cataluña y del gobernador civil de Barcelona, generales Miláns del Bosch y Martínez Anido –nombrado éste el 8-XI-20, en opinión de Ballbé, se abrió una “etapa siniestra” en la que se prodigó la ley de fugas y se potenció la existencia de sindicatos paralelos, con una clara generalización de la represión–, fueron expulsados de Barcelona las primeras autoridades de la Administración civil del Estado. Desde comienzos de 1919 hasta el 30-III-22, se mantuvieron suspendidas de forma ininterrumpida las garantías constitucionales.

El 6-XII-1918 es nombrado director general de la Guardia Civil el general Zubía Basse-

court puesto desde el que le tocó vivir la que muchos consideran “época de oro” para el Cuerpo, en la medida que durante su mandato se llevaron a cabo importantes reformas institucionales y un notable incremento de plantilla. Según Rivas, entre 1918 y 1922 los efectivos crecieron en términos absolutos en 7.188 hombres –136 jefes y oficiales, 1.935 suboficiales y cabos y 5.117 guardias–, asignados a cinco nuevos Tercios (340 Puestos), constituyendo una novedad orgánica la creación del Tercio Móvil de Madrid, con la finalidad de contar con una reserva del mando frente a la aparición de conflictos graves de orden público. El día 26-III-1925, al cumplir la edad reglamentaria de pase a la reserva, el general Zubía se despedía del Cuerpo, tras haber permanecido en el cargo más de seis años, periodo solamente superado hasta ese momento por el duque de Ahumada, y haber llevado a cabo una actividad en favor de la institución que le convertiría en lo que siempre fue su deseo, ser ‘coronel honorario’ de la Guardia Civil, nombramiento inédito en la historia del Cuerpo que le fue concedido en 1922 y con el que figuraba en el escalafón y utilizaba como antifirma.

Los generales en la Guardia Civil: La creación de las Zonas

Aunque parezca lo contrario, como ya ha quedado apuntado, hasta que no fue promulgada la Ley de Bases para la Organización del Ejército (29-VI-1918), la Guardia Civil no pudo contar en su plantilla con generales propios, momento en el que se incluyen tres generales de brigada, el más antiguo de ellos como secretario de la Dirección General y para sustituciones del director general –hasta entonces ese cargo lo desempeñaba un brigadier– y los dos restantes como ‘inspectores’ a las inmediatas órdenes del director general, en todo lo que afectaba a personal, ganado y material, para lo cual se dividiría el territorio nacional en dos Zonas, bajo la supervisión de cada uno de ellos, el de la primera con residencia oficial en Madrid y el de la segunda en Barcelona. Las razones que se exponían para haber retrasado esa aspiración corporativa se referían a cuestiones como las de no tener la fuerza acuartelada y no salir de continuo al campo de ins-

trucción con la misma, así como la pertenencia a un Cuerpo que no tenía como finalidad la guerra, lo que no había sido impedimento para que antiguos jefes de la Guardia Civil alcanzasen ese empleo una vez que retornaban al Ejército.

Con el fin de imprimir unidad de acción sobre determinadas zonas del territorio nacional, una orden de 1919 disponía que los generales pasasen a residir en las capitales de las mismas en especial en Sevilla, para una mejor atención de los asuntos de la mitad sur peninsular y norte de África. Sin embargo, no sería hasta 1924 (RD de 4-VII) cuando se determinase plantilla y cargos a desempeñar por los generales y escalas en las que debían figurar, disposición que se puede considerar histórica al crear por vez primera el empleo de general de división en el Cuerpo, con objeto de aprovechar la experiencia obtenida en el anterior y de situar una jerarquía intermedia entre los restantes generales y el director general. Como se creaba una nueva plaza de general de brigada, la plantilla ascendía a cinco generales, los que causarían baja en la escala del Estado Mayor General del Ejército y se integrarían en una escala propia de la Guardia Civil. Los cargos a ocupar serían, el de división, subdirector general del Cuerpo –sustituía al director en sus ausencias y actuaba como vicepresidente primero de Asociaciones–, uno de brigada, secretario de la Dirección General, y los tres restantes inspectores de fuerzas y servicios, a las órdenes del director general para las funciones que les encomendasen.

Para subdirector general se asciende al hasta entonces secretario de la Dirección General, Mariano de las Peñas, primer miembro del Cuerpo en alcanzar ese empleo y cargo, completando el organigrama los generales N. Portas, nuevo secretario, A. Pons, L. Centeno y A. Sánchez, éstos como inspectores, el último de los cuales ascendería casi de inmediato a general de división –se trataba de no perjudicar sus expectativas respecto a sus compañeros del Ejército–, permaneciendo un tiempo en situación de disponible, luego de comisión en Perú y, en 1927, subdirector general del Cuerpo hasta el advenimiento de la República. Precisamente, por idénticas razones, fue ascendido a teniente general en situación de primera reserva, convirtiéndose

en el primer guardia civil que alcanzaba el empleo más alto de la jerarquía militar.

Otra de las decisiones que condicionará el futuro organizativo de la institución se produce el 20-V-1926, con la promulgación de la Orden por la que se procedía a la creación de cuatro Zonas para encuadrar el total de unidades del Cuerpo, cada una bajo el mando de un general de brigada y con sede en Barcelona (1.ª) Sevilla (2.ª) Burgos (3.ª) y Madrid (4.ª). Fueron los primeros jefes de cada una de ellas, por el orden expuesto, los generales Pons, Pardo, Ribera y Juliá, este último desempeñando de manera simultánea el cargo de secretario de la Dirección General. Se ponía fin, de esta manera, al carácter itinerante de los antiguos inspectores, a la vez que se dotaba de mayor autonomía y competencias a los jefes de esas nuevas Zonas. En XI-1927, “por necesidades del servicio”, se traslada la sede de la Zona de Burgos a Bilbao bajo el mando del general López y García de Medrano, primero de los que habían alcanzado dicho empleo provenientes de la Academia General de Toledo.

En marzo del año siguiente, además de hacer desaparecer el cargo de secretario, se reestructuran de nuevo las Zonas, sustrayéndose de la inspección de las mismas el 28 Tercio de Marruecos –constituido en VII-1926– las Comandancias de Las Palmas y Canarias –disociadas en X-1927– y la Guardia Colonial de Golfo de Guinea, la que pasaría a depender de la Presidencia del Gobierno. Al mismo tiempo que se constituye el Tercio de Marruecos –Comandancias de Ceuta y Melilla– se procede en Madrid a la supresión del Tercio de Caballería y al acoplamiento del resto de unidades de dicha provincia en los Tercios 14, ya existente, y el 27, de nueva creación, ambos con una Comandancia de Infantería y otra de Caballería. En la misma disposición se modifica la composición del 21 Tercio (Barcelona), provincia en la que se creará, en 1931, el 29 Tercio Móvil, a semejanza del ya existente en la capital de España.

La Dictadura de Primo de Rivera (1923-1929)

El 8-III-1921, es asesinado el presidente del gobierno, E. Dato. Cuatro meses después se

produce el desastre militar de Annual, lo que provoca una agria campaña contra el Ejército y el Rey, a quien se acusa de haber participado en las decisiones castrenses que llevaron a la derrota. Por fin, el 14-XI-22, el nuevo gobierno de Sánchez Guerra disuelve las Juntas de Defensa, lo que no sirve, sin embargo, para evitar una conspiración militar que cada día se mostraba más activa, frente a la cual el gobierno no disponía de una adecuada Administración civil, de un aparato policial eficiente, y de un poder que impidiese, o cuando menos conociese, estas actividades delictivas que amenazaban el régimen constitucional. El 13-IX-1923, el capitán general de Cataluña, M. Primo de Rivera, se pronuncia contra el gobierno, con el apoyo de la mayor parte del Ejército. Si en un principio se pensó que sería cuestión de meses el volver a la normalidad, lo cierto es que esa transitoriedad iba a durar siete años, pudiendo distinguirse dos fases claramente diferenciadas:

- **Directorio militar (1923-25)**, con un protagonismo militar en toda la Administración.
- **Directorio civil (1925-30)**, tras ponerse fin a la guerra de África.

La instauración del Directorio militar implicaba, como era lógico, una nueva reorganización del sistema policial que, a la vista de lo sucedido, apenas afectó a la Guardia Civil, cuyos miembros habían tenido un escaso o nulo protagonismo en los preparativos del golpe, lo que no fue óbice para que muchos de los cargos de trascendencia fuesen ocupados por jefes y oficiales del mismo. Tanto la Dirección como la Subdirección General de Seguridad, así como la Jefatura Superior de Policía de Madrid, órganos que asumían el mando y dirección de los Cuerpos de Seguridad y Vigilancia, se cubrieron en principio con jefes del Cuerpo. Como director general de Seguridad fue nombrado el general de la Guardia Civil M. Arlegui, quien había colaborado de manera muy estrecha con el responsable de todo el aparato de seguridad, el general Martínez Anido, cuando éste estuvo al frente del Gobierno Civil de Barcelona.

En el ámbito de la organización interna de la

Guardia Civil, la Orden de 27-VII-1924 disponía la plantilla de la Guardia Civil (un total de 27.512 hombres) que permanecería prácticamente inamovible hasta la llegada de la República: 1.244 jefes y oficiales; 1.510 suboficiales y 24.800 cabos y guardias. En esa línea, merece destacarse la supresión, en II-1925, de la Sección Ciclista que había sido creada en 1914, cuyo servicio iba a ser sustituida “por vía de ensayo”, por cuatro motocicletas del parque de Máquinas de Locomoción, unidad que había entrado en funcionamiento en 1922 en su actual ubicación, con una dotación de dos ómnibus, una camioneta, siete vehículos ligeros y dos motocicletas. Como nota curiosa decir que, en XI-1924, se autorizaba a las clases de tropa de la Guardia Civil el uso de la tarjeta de identidad —sustituía a la “credencial que venían usando—, con lo que se trataba de equiparar su virtualidad con la “cartera militar de identidad” utilizada por jefes y oficiales. Previa presentación, debería facilitársele alojamiento, pan y pienso, así como auxilio y noticias relacionadas con el servicio.

ÉPOCA DEL GENERAL BURGUETE

Su mandato al frente de la Dirección General de la Guardia Civil coincidirá con una época de tranquilidad social en la mayor parte de España, por lo que, dada la situación orgánica y funcional en que le había sido traspasado el Cuerpo, todo hacía adivinar un período de avance para dicha institución. Se trataba de un general culto, autor de diversas publicaciones, y de bien ganado prestigio en el Ejército, si bien las relaciones con Primo no estuvieron demasiado claras, pues mientras algunos le atribuían simpatías con el golpe de 1923, otros, como Seco, opinan que había mantenido discrepancias con el dictador y que, por esa razón, éste trató de atraérselo ofreciéndole un cargo tan apetecido como el que pasaba a ocupar. Habrá ocasión de comprobar cómo sus veleidades conspirativas no sólo acabaron con tal designación e incluso se transmitieron a sus tres hijos también militares.

En el plano interno de la Guardia Civil se promulgan disposiciones relativas a uniformidad, imponiendo el color gris para el traje de

diario y el de color azul para festivos, debiendo ser sustituidos los cuellos y bocamangas de color rojo por otros del mismo que tuviese la prenda. Con anterioridad, en abril de 1921 se había dotado oficialmente al personal de la pistola reglamentaria y se regulaba la forma de llevarla en la funda de cuero negro, con cordón de igual color sujeto al cuello. Mayor trascendencia tendrán las que se referían a ingreso y retiro del Cuerpo, toda vez que modificaban sustancialmente la regulación anterior. La edad de retiro para guardias y clases, 50 o 51 años, se ampliaba siempre que mantuviesen aptitud física y observasen buena conducta, considerando el derecho anterior los que no desearan acogerse a tal posibilidad mientras la de suboficiales (51 años) se ampliaba sin que pudiesen obtener el empleo de alférez, pero sí ganar puestos hasta alcanzar el número 1 de su escalafón en el que permanecerían hasta cumplir la de retiro, 54 años, de cara a un mejor aprovechamiento de la experiencia y el consiguiente ahorro que suponía para el presupuesto de Clases Pasivas.

El ingreso de tenientes de Infantería y Caballería –regulado por una ley de 1907–, se modifica en 1925 con la creación de un libro-escalafón de aspirantes en el que se registrarían según méritos que poseyesen y con los requisitos exigidos: edad mínima de veinte años bien conceptuados, sin notas desfavorables o deudas y con una estatura mínima de 1,59 metros, tras demostrar los conocimientos de su Arma, deberían superar el examen de acceso para cubrir hasta un máximo del 50 por 100 de vacantes de la plantilla orgánica (antes tenían asignado solamente el 33 por 100 de las mismas). Dado que el número habitual de aspirantes era muy superior al de plazas, muchos de los anotados ascendía a capitán antes de conseguir el ingreso –en mayor medida después de ser prolongada la edad de retiro de los tenientes (54 años)–, razón por la que se cambia el criterio de antigüedad en el registro por la de evaluar las condecoraciones que se poseyesen y, en caso de igualdad, por heridas en campaña, hechos de armas o tiempo servido en unidades de Regulares, Tercio Legionario, etc.

Por su parte, la edad de pase a la reserva para los tenientes generales se rebajaba de los 70 a los 68 años, lo que provocaría el inme-

diato relevo del director general Burguete. Al mismo tiempo, se regulaba e pase de jefes y oficiales del Cuerpo al Ministerio de la Gobernación, quienes seguirían en el escalafón general de la Guardia Civil y al mismo tiempo, en la escala que se formase en dicho departamento. Merece destacarse la reforma que se introduce en la imprenta del Cuerpo (X-1925), cuando pasa a denominarse “Taller Escuela de Artes Gráficas de la Guardia Civil”, ubicado en la finca ‘El Alba’, que sigue ocupando en la actualidad, bajo el mando de un teniente coronel y con unas instalaciones de nueva planta que son inauguradas con toda solemnidad en abril de 1927. Curioso resulta el convenio firmado en 1925 con la Compañía Telefónica mediante el cual se permite la utilización gratuita del teléfono para asuntos del servicio, al tiempo que se exhortaba al personal del Cuerpo para que ejerciese activa vigilancia y prestase auxilio a los empleados de dicha compañía que se encontrasen efectuando el tendido de líneas dentro de su demarcación.

La Academia Especial

Sin duda una de las mayores limitaciones impuestas al Cuerpo durante gran parte de su existencia fue la imposibilidad de poder contar con una oficialidad propia, formada de manera específica para hacer frente a los retos que las situaciones cambiantes de la seguridad de España habían impuesto a lo largo del siglo XIX y comienzos del XX. La gravedad de la situación no se planteaba solamente en los procedentes del Ejército, sino que, y esto sí que era preocupante, el mayor problema lo constituía la escasa cualificación de la oficialidad proviniente de promoción interna, lastre histórico del que trató de desprenderse la Guardia Civil en 1907. En efecto, una ley de 14 de febrero procedía a crear por vez primera la Academia Especial del Cuerpo, con la primordial finalidad de que los suboficiales del mismo recibieran la instrucción adecuada antes de su ascenso a oficial; sin embargo, dificultades de diverso orden –las más importantes de tipo presupuestario– harían demorar su entrada en funcionamiento hasta 1926.

Mientras tanto, las vacantes de tenientes fueron cubiertas por oficiales de la Escala de

Reserva retribuida, con la única condición de no superar los 49 años de edad, previsión que no resolvió el problema al no existir suficientes aspirantes a cubrir las existentes, lo que obligó a tener que echar mano de nuevo de sargentos, previa superación de un examen de escasa complejidad, y retornar a un modelo similar al que se trataba de sustituir. El que, en 1922, se pretendiese aumentar el nivel de exigencia no sirvió para resolver la situación que parecía ya convertirse en un mal endémico para la institución. Al fin, una Orden de 29-V-1927 aprobaba el Reglamento de funcionamiento del centro que se había creado casi veinte años antes, ubicado en el Colegio Infanta María Teresa bajo la dependencia del director general y al mando de un coronel. Es curioso resaltar que las funciones del profesorado serían desempeñadas por el personal de dicho Colegio —quien facilitaría, además, todo el material de enseñanza—, sin que ello ocasionase desatención en la misión que ya tenían encomendada, lo que no deja de resultar paradójico.

El régimen del alumnado era el de externo, si bien podrían internarse los que lo solicitasen al coronel, siempre que se dispusiese de instalaciones adecuadas. Al director general, además de las facultades para nombrar al personal de la Academia, le competía la “alta inspección” de la misma y el anuncio de la correspondiente convocatoria, así como la designación de alumnos, los cuales vestirían de traje gris con un distintivo del centro en los actos académicos del curso. Este se dividía en dos semestres —de 10 de enero a fin de mayo y de 15 de julio a 15 de diciembre— con exámenes finales tras cada período, siendo escalafonados según un orden de puntuación muy detallado y promovidos al empleo de “alférez de la escala de reserva retribuida” con ocasión de vacante en la misma. La primera promoción, constituida por 35 suboficiales, comienza el curso el 12-II-1927, procediéndose al cierre de la Academia una vez finalizado ese curso, debido a las deficientes condiciones de habitabilidad y a la insuficiencia de las instalaciones, sin que pudiese ser reabierto hasta 1930 en Valdemoro, donde se formaron tres promociones más —en 1931, se suprimió el privilegio de acceso por méritos militares ante el perjuicio que ocasionaba a otros alumnos con mejores

expedientes académicos y mayor antigüedad—, hasta que en 1932 se volvían a suspender los cursos y se retornaba al sistema de examen previo para el ascenso.

Los sucesos de Vera de Bidasoa

Dentro de la aparente calma que siguió a la instauración de la Dictadura, escasos fueron los hechos que merecen un tratamiento específico, si se exceptúa los que sucedieron el día 7-XI-1924, cuando un grupo armado de unos 30 hombres cruzaba la frontera desde Francia en las proximidades de la localidad navarra de Vera de Bidasoa. Mientras que las versiones más o menos oficiales consideran que se trataba de anarquistas opositores al régimen que intentaban cometer algún tipo de acción terrorista, Payne opina que no eran más que trabajadores españoles emigrados que pretendían distribuir propaganda izquierdista que, al verse envueltos en una escaramuza con los ‘Carabineros’, se vieron obligados a utilizar sus armas, degenerando la situación en sangrienta refriega.

Sea como fuese, lo cierto es que lo allí sucedido tuvo un resultado nefasto para la Guardia Civil, en la medida que resultaron muertos dos agentes de la Guardia Civil y no de Carabineros, el cabo J. de la Fuente y el Guardia A. Ortiz, a quienes felicitaría a título póstumo el subsecretario de Gobernación y se les haría entrega de 1.500 pesetas a cada una de sus familias. Meses más tarde, tras una campaña de suscripción popular promovida en Navarra por el gobernador civil, se lograría recaudar para ambas una cantidad de 28.425 pesetas. Tanto Payne como Ballbé consideran que se trató de uno de los casos oscuros y polémicos del Directorio militar, ya que durante el consejo de guerra que se celebró contra los detenidos —lo habían sido por el guardia restante y la colaboración de la policía francesa— no fue posible determinar quiénes habían sido los autores de las muertes, viéndose obligado el tribunal a absolver a unos y condenar al resto a penas muy leves, resolución que provocó una fuerte reacción en medios militares.

A raíz de esa decisión, Primo destituye al fiscal militar y decreta el arresto de los tres miembros del tribunal, al mismo tiempo que

remite la causa al Consejo Supremo de Guerra y Marina para que proceda a su revisión. El alto tribunal resuelve de inmediato e impone tres condenas a muerte para otros tantos acusados, de las cuales dos fueron efectuadas y el tercero se suicidó antes de que se hiciese efectiva la misma. Parece evidente que la sola relación de lo sucedido invita a pensar que nunca se llegaría a determinar con claridad lo sucedido, pues mientras unos hablaban de la presencia de agentes provocadores infiltrados en el grupo, otros lo mezclaban con operaciones de contrabando en la que estarían implicados agentes encargados de su represión. En último término, lo realmente trascendental para el Cuerpo era que, en el cumplimiento del deber, dos de sus miembros habían entregado su vida de forma generosa y honorable.

ÉPOCA DEL GENERAL SANJURJO

En 1926, se produce el conato de pronunciamiento conocido como la ‘Sanjuanada’, en el que estuvieron implicados los generales Aguilera y Weiler. Dos años después, serían los cadetes de la Academia de Artillería de Segovia los que promueven un nuevo movimiento contra el gobierno. De manera simultánea, un decreto ley de 10-VI-1928 atribuía a la jurisdicción castrense el enjuiciamiento de delitos contra las personas cometidos por militares y establecía penas consideradas excesivamente benignas para los mismos. Exigía que se determinase con claridad si se había actuado en virtud de obediencia debida o en cumplimiento del deber, evitando el ingreso en prisión mientras se tramitase la causa si se cometió en acto de servicio y con la posibilidad de solicitar indulto al Gobierno una vez que se produjese la condena. Si a todo ello se añade que sus efectos tendrían carácter retroactivo, no es de extrañar el escándalo que produjo su promulgación, y que autores como Morales califiquen el decreto de “inaudito”, ya que no se había llegado antes tan lejos en este tema. Con el fin de evitar problemas y preservar el prestigio del Cuerpo, se prohíbe a sus miembros el cobro de multas, limitando su actuación exclusivamente a denunciar las infracciones que observasen, lo que suponía la práctica

desaparición del Fondo de Multas del que se hablará más adelante.

Por sendos reales decretos de 3-XI-1928 se procede a la sustitución de Burguete por Sanjurjo al frente de la Dirección General, y al nombramiento del primero para el cargo de presidente del Consejo Supremo de Guerra y Marina, tras haber desarrollado una trascendental labor al frente de la Guardia Civil, quizá no suficientemente valorada por el corto período de tiempo en que lo desempeñó y, sobre todo, por el hecho de haber sucedido a un personaje de la talla de Zubía. En el futuro, y pese al cargo que se le asignó, no dejó de ser protagonista principal de alguno de los sucesos determinantes del momento histórico que le tocó vivir: así, en el juicio contra el comité revolucionario formuló un voto particular a favor de la absolución de los inculcados, a los que se impusieron penas mínimas, motivo por el que fue arrestado. A pesar de todo y debido a su enemistad con Berenguer, no dejó de manifestarse en contra de la Dictadura y a favor de elecciones libres.

Si trascendental fue la presencia de Burguete, no lo sería menos la del nuevo director general, al que le tocaría regir los destinos del Cuerpo en un período extremadamente complicado —como subdirector, el general A. Sánchez, que había sido nombrado para el cargo el 16-IX-1927— y que, como afirma Seco, condicionaría incluso el futuro de la historia de España. Ya en 1923, como capitán general en funciones de Aragón, se había mostrado claramente a favor del golpe encabezado por su amigo Primo, relación que se mantendría hasta la muerte de éste. De entrada, tuvo que enfrentarse al descontento militar contra el régimen, personalizado en la figura del dictador, y a los sucesivos intentos de conspiración e incluso pronunciamientos de sus compañeros de armas. Aparte del conocido por ‘Sanjuanada’, debido al malestar de la Artillería provocado por la supresión de la escala cerrada —fracasó antes de comenzar—, y el desembarco de Sánchez Guerra en Valencia, los hechos más graves tuvieron como escenario la capital de Ciudad Real y sus alrededores, con motivo de una nueva rebelión artillera, de la que ha dejado testimonio directo A. Zumarro en un libro escrito en 1933.

En el aspecto orgánico, las disposiciones más significativas del periodo se refieren a modificaciones en el Reglamento orgánico del Colegio de Guardias Jóvenes (RO de 5-VII-1930) se constituyen dos Secciones: la de Valdemoro, formación militar, y la de Madrid, ésta para carreras civiles y oficios, permitiendo solicitar ingreso en el mismo a partir de los ocho años de edad, al tiempo que se fija la sede de la Asociación de Huérfanos en la finca 'El Alba' de su propiedad. Al año siguiente (RO de 2-I), se dictan instrucciones para la recluta de tropa de unidades móviles del Cuerpo, por medio de las cuales se exige un año de servicio en filas –para el ingreso ordinario era cuatro–, estado soltero o viudo sin hijos y un compromiso de dos años, sin que pudiesen contraer matrimonio durante su permanencia en las mismas ni tuviesen derecho alguno a percibir pluses por las concentraciones que llevasen a cabo.

Consideración aparte merece la decisión de crear Puestos especiales, a requerimiento de entidades públicas o privadas, para la vigilancia y custodia de sus bienes e intereses, como fue el caso por el que se puso uno a disposición del Sindicato de Policía Rural de la Comunidad de Labradores de Castellón de la Plana (RO de 8-VIII-1930) –un cabo y ocho guardias–, la que se encargaba de satisfacer todos los gastos derivados de la instalación del mismo, incluidos los haberes del personal, para lo cual trimestralmente se hacía un depósito con la prevención de gasto, si bien los jefes del Cuerpo se reservaban la facultad exclusiva para disponer todo lo relacionado con el servicio, incluida la concentración de efectivos en otro punto cuando fuese necesario.

Pero, sin duda alguna, el colofón institucional de periodo aquí analizado lo constituye la concesión a la Guardia Civil (RO de 4-X-29) de la Gran Cruz de la Orden Civil de Beneficencia, siendo ministro de la Gobernación M. Anido, en razón de los “innumerables actos y servicios abnegados, humanitarios y heroicos realizados con motivo de incendios, inundaciones y salvamento de naufragos”, con lo que se venía a refrendar legalmente el carácter benemérito del Cuerpo, conseguido a través del quehacer diario de sus hombres a lo largo de sus ochenta y cinco años de historia.

Si en el aspecto moral el guardia civil se veía correspondido con el reconocimiento oficial y popular, algo muy distinto ocurría en el plano estrictamente material, ya que, como afirma M. Quesada, la situación personal era de “franca y a veces angustiada precariedad”. El aislamiento de muchos Puestos –se cobraba un kilómetro de una fuente o manantial– y la escasez del sueldo impedían atender de forma adecuada las necesidades familiares; por cierto, respecto al Cuerpo de Seguridad, el sueldo de sus miembros era en 1918 superior al de los guardias (89 pesetas más al año), además de percibir plus de vestuario y otro de retén en comisaría, con la posibilidad de realizar tareas privadas fuera de las horas de servicio. Según Seco, los sueldos no evolucionaron de forma uniforme, pues si los generales lo tuvieron congelado hasta 1926, los incrementos posteriores le permitieron mejorar su nivel de vida, en tanto las subidas para oficiales y clases de tropa fueron graduales hasta 1930, pero siempre por debajo de los índices de inflación.

En 1920 se había establecido la gratificación por quinquenios y se creó el Fondo de Vestuario, en sustitución del más antiguo de todos ellos, el de 'Hombres' (1848), encargado de facilitar anticipos para necesidades familiares y abono de prendas de vestuario, momento en el que vuelve a obligarse a todo el personal a proveerse del traje de gala. Cuatro años más tarde el de 'Multas' refunde los de 'Forestal', 'Tabaco' y 'Armas', distribuyendo el importe de cada una en tres partes: una para el Colegio de Huérfanos, otra para el vestuario del denunciante y la tercera para el propio Fondo. Como nota curiosa, señalar que los que causaban baja en el Cuerpo estaban autorizados a vender las prendas de uniforme, según un justo precio regulado de antemano.

Mayor trascendencia se deriva de la problemática relacionada con los derechos pasivos, en la medida que suponían una grave carga para las ya de por sí débiles arcas estatales. La proliferación de montepíos generaban clamorosas desigualdades entre distintos colectivos de funcionarios, razón por la que se procedió a unificar la dispersa, abundante y a veces contradictoria legislación sobre la materia, mediante el RD Ley de 22-X-1926 y el Reglamento de 21-XI-1927. Con anteriori-

dad –Ley de 31-XII-1921– se habían establecido las pensiones de cabos y guardias según los años de servicios prestados (mínimo de 20), siendo requisito indispensable que el retiro lo fuese por cumplir la edad reglamentaria, por enfermedad o inutilidad física, lo que implicaba la desaparición de las de retiro voluntario o baja por resolución judicial o gubernativa. El aspecto más negativo era, sin embargo, el no reconocimiento de ese derecho a viudas y huérfanos, cuando el mismo sí les era reconocido al resto de funcionarios –RD de 22-I-1922–, salvo que la muerte se produjese en acto de servicio de armas propio del Instituto, en cuyo caso les correspondía el sueldo entero del empleo que poseían al ocurrir el hecho (RD de 27-V-1924).

Aunque fueron muchos los intentos, sobre todo durante la República –el presidente Lerroux hizo alusión a tal discriminación durante un discurso en Pontevedra (4-VIII-1935)–, para equiparar esa diferencia de trato no se pudo dar solución a la misma hasta 1941. Similar situación se planteaba a la hora de reconocer a las familias de clases e individuos de la Guardia Civil el derecho a ingreso en hospitales militares, siendo preciso llegar hasta 1926 (RD de 18-XI) para que se alcanzase un nivel de igualdad con los miembros del Cuerpo de Carabineros, quienes ya disfrutaban de esa prerrogativa desde 1908.

Los sucesos de Miguelturra

Intentando sacar partido del enfrentamiento castrense existente en esa época, Sánchez Guerra se rebela contra el gobierno en Valencia –se fija la fecha del golpe para el 29-I-1929–, operación que volvió a frustrarse salvo en la aislada guarnición de Ciudad Real, en donde el Regimiento de Artillería allí establecido logró hacerse con el control de la ciudad; sin embargo, la incomunicación con los cabecillas del golpe convirtió a éste en un hecho aislado, lo que no fue óbice para que, cuando los militares sublevados pretendieron salir del casco urbano, se produjese un grave enfrentamiento entre tropas rebeldes y los escasos efectivos del Puesto de la Guardia Civil de Miguelturra, localidad próxima a la capital, destacando el comportamiento heroico

de la esposa de uno de los guardias –Juana Flor Molina–, a consecuencia de lo cual se le concedería la Cruz del Mérito Militar, en premio a su valerosa actuación, sentando un precedente en la historia del Cuerpo.

Para resolver con contundencia hechos tan graves, el Gobierno envía desde Madrid una columna de tropas bajo el mando de los generales Orgaz y Sanjurjo –ya como director general de la Guardia Civil–, quienes reducen a los rebeldes y detienen a todos los implicados. Sanjurjo seguirá camino a Valencia para efectuar el relevo del capitán general Castro Girona, implicado en la rebelión, quien fue arrestado por efectivos del Cuerpo e ingresado en un barco prisión como medida precautoria. Las penas de muerte impuestas a los cabecillas serían posteriormente conmutadas, imponiéndose la más alta (20 años) al coronel Paz, jefe del Regimiento sublevado. La primera medida que adopta Primo es la disolución de la Artillería (19-II), sin que la crisis política y militar decreciese ya que las conspiraciones se suceden, situación que el dictador trata de solucionar mediante una consulta a los mandos del Ejército, quienes mostraron una actitud que ponía en entredicho el apoyo al régimen. Salvo Sanjurjo y el capitán general de Cataluña, Barrera, los demás le dieron la espalda, al igual que hizo el Rey, postura ésta que, según Seco, nunca le sería perdonada por Sanjurjo y que serviría para que, en 1931, pusiese a la Guardia Civil al servicio de la República.

De forma un tanto paradójica, la Dictadura de Primo fracasaría no por causa de la oposición política o social, sino por la presión ejercida por los propios militares, motivo por el que el 28-I-1930 aquél presenta su dimisión y parte para Francia, donde fallecería dos meses después, poniendo fin a más de seis años de régimen militar. Dos días más tarde es nombrado presidente del Gobierno el general Berenguer –jefe de la Casa Militar del Rey–, quien designa al general Marzo ministro de la Gobernación y al general Mola director general de Seguridad –Sanjurjo seguía al frente de la Guardia Civil–, prueba palpable de que se estaba más ante una operación de maquillaje político que de verdadero cambio en el sistema de gobierno.

En opinión de Carr, la tarea principal del

nuevo poder ejecutivo era la de arbitrar un retorno al sistema constitucional sin hacer peligrar al Rey, tarea harto complicada si se tiene en cuenta que la oposición contra éste se veía incrementada por la actividad cada vez mayor de los movimientos obreros —una de las primeras medidas sería la legalización de la CNT—, disidencia que se plasma el 30 de octubre cuando se constituye el Comité Revolucionario y estalla, el 12 de diciembre, al levantarse en armas parte de la guarnición de Jaca. Precisamente, para frenar la columna formada por los sublevados que se dirigían a Zaragoza, fuerzas de la Guardia Civil les hacen frente en la localidad oscense de Ayerbe y consiguen detener su avance, si bien el saldo es trágico para el Cuerpo al morir un capitán y un guardia, actuación que se convirtió en uno de los últimos servicios que la institución prestaba al rey Alfonso XIII.

Como último recurso para salvar a la Monarquía, el 18-II-1931 se hace cargo del Gobierno el almirante Aznar, coincidiendo con un grave período de agitación estudiantil. El escándalo que desencadena la resolución del consejo de guerra contra el Comité Revolucionario, al mes siguiente, es aprovechado por los estudiantes para convocar manifestaciones y encierros; precisamente, desde la facultad de medicina, en Madrid, se llegan a efectuar disparos contra fuerzas de la Guardia Civil, lo que provoca momentos de especial tensión y obliga a que el ministro en persona —general Marzo— acuerde con el decano la retirada de los efectivos allí destacados, con el fin de no tener que llegar a utilizar las armas de fuego.

Ante un panorama como el aquí esbozado no es extraño que la llegada de la República fuese un hecho casi inevitable, situación ante la cual muchos mandos militares adoptaron una evidente postura de indiferencia —pronunciamiento “pasivo” (Ballbé) o “negativo” (Carr)—, que dejó al Rey indefenso frente a sus opositores. La siempre fiel al Gobierno constituido, la Guardia Civil, actuaba esta vez al servicio de la oposición, siguiendo instrucciones del director general que aprovechaba el momento de devolver al monarca la falta de apoyo a su amigo Primo de Rivera un año antes.

La Guardia Civil en el extranjero

Esa presencia en el extranjero se remonta al siglo XIX de forma paralela a la del resto de tropas españolas desplegadas en los territorios de soberanía española, donde desempeñaba, además de los servicios propios de la institución, los dedicados a consolidar posiciones alcanzadas por el Ejército y cumplir cuantas misiones le encomendase el alto mando castrense, en concreto las de policía militar. A partir de la década de los años 20 del siglo siguiente, la presencia de efectivos del Cuerpo más allá de sus fronteras no hace más que continuar la ya iniciada con anterioridad, tanto en lo que significa control del orden en territorios coloniales españoles como consolidación de proyectos de creación de instituciones en países de Iberoamérica, cual es el caso de Guatemala (1894), Perú (1921-1949), El Salvador (1912-1926), Venezuela (1936) o Colombia (1916-1920), naciones donde permanecieron comisiones de seguimiento para la formación de Cuerpos similares. Distinto fue el envío de una expedición de ocho miembros de la Guardia Civil a la exposición de Filadelfia, en julio de 1926, donde prestaron servicio de vigilancia de valiosos tapices reales en el pabellón español, presencia que llamó poderosamente la atención de visitantes y representaciones de otros países.

En África, desde finales del siglo XIX, el Cuerpo disponía de dos Secciones ubicadas en Ceuta y Melilla, dependientes, respectivamente, de las Comandancias de Cádiz y Málaga. A fin de encuadrar todas las fuerzas que venían prestando servicio en aquel continente, en 1919, con ocasión de crearse la Alta Comisaría de España en Marruecos, se constituye la ‘Comandancia Exenta de Marruecos’ de la Guardia Civil, con sede en Ceuta y estructurada en tres Compañías —Ceuta, Melilla y Tetuán— y la Sección de Larache, cuyos efectivos sumaban 533 hombres, 374 de Infantería y 159 de Caballería. Posteriormente, en 1926, esa unidad acabaría transformándose en un Tercio similar a los existentes en el resto del territorio nacional, con las Comandancias de Melilla y Ceuta y cuya jefatura se estableció en esta ciudad, con unos efectivos de 6 jefes 28 oficiales, 502 suboficia-

les y tropa de infantería y 157 de caballería y que permitió desconcentrar a los 114 guardias que desde 1921 se dedicaban a la vigilancia de carreteras. Dos años después, se excluye dicha unidad de la Zona de Sevilla, atribuyéndose la facultad de su inspección a quien designase el director general, en tanto en 1930 se concedía una bandera de combate al referido Tercio con el fin de perpetuar con tan gloriosa enseña los servicios prestados por el Cuerpo en los referidos territorios, donde permanecería hasta la descolonización de los mismos.

En el periodo aquí analizado, las actuaciones más destacadas de la Guardia Civil se vincularon directamente a las operaciones militares, figurando en los anales de 1924 las evacuaciones de Uad-Lau y Xauen, en las que tuvieron que proteger la salida de la población civil europea y, a continuación, retirarse con los últimos enseres de valor y los prisioneros a su cargo, así como frecuentes enfrentamientos con partidas irregulares de nativos, a consecuencia de los cuales fallecieron un cabo y tres guardias. Durante la campaña de Alhucemas (1925), el general en jefe del Ejército y jefe del Gobierno, Primo de Rivera, contó desde el primer momento con un capitán y 24 guardias para el control del campamento en que se situó el puesto de mando del mismo, desempeñando el citado oficial funciones de comandante militar de la playa de dicha localidad, en tanto la tuerza prestaba el servicio propio del Cuerpo en campaña, tanto en la base de operaciones como en la línea avanzada. Incluso el jefe de la Comandancia, teniente coronel Aranguren, embarcó con rumbo a ese punto al objeto de dirigir los servicios ordenados por el alto mando castrense. El fulgurante avance de las unidades obligó a envío de refuerzos, llegando a intervenir en enfrentamientos armados contra las tropas marroquíes.

Mención aparte merece el caso de la presencia de la Guardia Civil en Guinea

Ecuatorial, donde desde el momento de la creación de la Guardia Colonial se encuadraron sus efectivos –organizada según un reglamento de 1908– en funciones clásicas de policía y bajo las órdenes directas del gobernador general. En 1928, tras quedar al margen del control e inspección de la Zona de Sevilla, se produce una reforma mediante la cual se constituye la Policía Gubernativa dentro de la Guardia Colonial, al tiempo que su dependencia se traslada a la Presidencia del Gobierno, debido a su condición de unidad indígena dependiente de la misma, en un proceso de consolidación que duraría hasta 1968, momento en que se produce la independencia de dicha colonia.

A modo de resumen de todo lo expuesto, y si se quisiese realizar una valoración del papel jugado por la Guardia Civil en el periodo aquí analizado, habría que convenir en su escaso protagonismo tanto en el advenimiento de la Dictadura como en su caída, pero sí resaltar las transformaciones de tipo orgánico y funcional que se llevaron a cabo en su estructura durante esos treinta años –incrementos de plantillas, creación de Zonas, incorporación del subdirector general, etc.–, a partir de las cuales sería posible afrontar en mejor situación los decisivos años que la institución tendría que vivir en el futuro inmediato.

BIBLIOGRAFÍA

- * BALLBÉ, Manuel, *Militarismo y orden público en la España constitucional (1808-1978)*, Alianza editorial, Madrid, 1983.
- * Cuadernos de la Guardia Civil, N.º 10, Madrid, 1994.
 - JAR COUSELO, Gonzalo, *La Guardia Civil en la dictadura de primo de Rivera y fin del reinado (1923-1931)*". Pgs. 105-116.
 - SECO SERRANO, "Reinado de Alfonso XIII: La etapa parlamentaria (1902-1923)". Pgs. 97-104.
 - PÉREZ VIÑUELA, Amador, "La Guardia Civil en el reinado de Alfonso XIII: La etapa parlamentaria (1902-1923)", Pgs. 89-96.
- * LÓPEZ CORRAL, Miguel, *La Guardia Civil: Claves históricas para entender a la Benemérita y a sus hombres (1844-1975)*, Edit. La Esfera de los Libros, Madrid, 2009.
- * RIVAS GÓMEZ, Fernando, "La Guardia Civil del siglo XX", en *La Guardia Civil Española*, Edit. Ministerio del Interior, Madrid, 1989, pgs. 191-319.

LA II REPÚBLICA Y LA GUERRA CIVIL

No muere el hombre si su muerte vive
(Lucano)

MIGUEL LÓPEZ CORRAL
Capitán de la Guardia Civil
Doctor en Derecho

La caída del general Primo de Rivera y la crisis económica de 1829 despejaron el camino para el advenimiento de la II República, uno de los períodos más convulsos de la reciente historia de España, como se sabe.

También lo fue para la Guardia Civil, que de vivir su época más esplendorosa, como fue la dictadura primorriverista, pasó, abruptamente, a vivir la más trágica de su historia, consecuencia de las contradicciones internas, la agitación social, el clima de violencia y el enfrentamiento entre dos modos de entender el funcionamiento del país que caracterizaron el devenir de la experiencia republicana, cuya trágico final fue ni más ni menos que una guerra civil que durante tres años sacudiría al país de esquina a esquina.

Explicar el drástico cambio de escenario que para la Guardia Civil supuso la mutación de régimen no es difícil. Sí lo es entender el grado de violencia que alcanzaron los ataques a la Institución. Sobre lo primero, es la evolución histórica quien nos proporciona las claves, como ha debido quedar claro hasta aquí, la Guardia Civil suponía la principal herramienta que manejaba la burguesía y la oligarquía instaladas en el poder para defender su posición dominante y su modo de ver España. En una sociedad que asistía a las reivindicaciones de los movimientos obreros emergentes desde finales del siglo XIX, el desgaste que para cualquier Institución vinculada a un régimen burgués y, por tanto, en oposición a todo cambio de sistema establecido, era enorme. Y esto fue lo que le ocurrió a la Guardia Civil, que llegó a la II República con un desgaste de imagen formidable. Utilizada con escaso tacto por quienes habían ostentado el poder, su papel de principal protagonista en la defensa del orden público bajo planteamientos represivos

y militaristas, tenía necesariamente que suponer un coste en un régimen que suponía la llegada al poder de aquellos a quienes la Institución se había enfrentado en las barricadas, dicho sea metafóricamente.

Por tanto, no debe sorprender que entre los sectores más radicales de quienes habían suscrito el Pacto de San Sebastián de 1930 y de las bases que sustentaban el republicanismo de izquierdas, se pidiese la disolución de la Guardia Civil. Otra cosa es, ciertamente, que el ensañamiento con sus hombres llegase al límite de vesania con que se hizo, porque ello suponía un profundo desconocimiento de la esencia del Cuerpo, de su filosofía de servicio y de su instrumentalización por parte del Poder. Julián Besteiro, probablemente el socialista más clarividente y sensato de su tiempo, fue quien acertaría en el diagnóstico cuando alarmado por los insistentes rumores que le llegaban sobre la disolución del Cuerpo, se opuso con el argumento de que sería un error disolver a una Institución que funcionaba como una máquina admirable. Bastaba, en opinión del político gallego, en hacerla funcionar a favor de corriente, como lo había sido por quienes habían ostentado el poder hasta abril de 1931.

Además, hasta agosto de 1932, fecha del renunciamento del general Sanjurjo, la Guardia Civil no hizo mérito alguno para que se la disolviese ni se la atacase. Todo lo contrario, porque su papel durante el trasvase de poderes de la monarquía a la república fue impecable. Ni se puede afirmar con la rotundidad que se ha hecho desde sectores monárquicos, que la inhibición de la Guardia Civil provocó el fin de la monarquía en la figura de Alfonso XIII, ni que con su actitud pasiva favoreció el cambio de régimen. Simplemente se limitó a actuar en consecuencia con una situación sobrevenida en la que lo más prudente era hacer lo que hizo su Director General, el bilaureado Sanjurjo: mantenerse al margen de cualquier veleidad que contrariase la voluntad popular, entre la que se encontraba una gran parte de una burguesía que desertaba de su tradicional papel de freno al espíritu innovador del pujante movimiento obrero, para compartir el poder con él, al estilo del modelo que se había impuesto en las democracias europeas. Pretender utilizar una vez más a la Guardia

Civil, como lo hizo el gobierno del almirante Aznar en su intento de mantener el régimen monárquico, era dejar a la Institución a los pies de los caballos, en un escenario insostenible. Lo supo ver bien el general Sanjurjo, que se negó a prestar el apoyo de la Institución que dirigía a una causa difícil de mantener tras los resultados electorales del 12 de abril.

En la Guardia Civil, al igual que en la mayoría de los españoles, había prendido la idea de que una nueva experiencia republicana podía ser la salida airosa para el país, que veían en la República el alumbramiento de una nueva forma de vida. Esta voluntad de cambio hizo que cuando Sanjurjo fue convocado por el desalentado gabinete del almirante Juan Bautista Aznar en la misma tarde del día 12 para que se pronunciase sobre sí en momentos tan trascendentales la Monarquía podía contar con la Guardia Civil, el general se limitase a responder con un escueto: "Hasta ayer por la noche podía contarse con ella" (1). Y quien esto decía era uno de los militares más monárquicos, que además dirigía a una Institución cuya mayoría de oficiales también eran monárquicos convencidos, como parecía normal en un Cuerpo que había vivido su período de mayor apogeo bajo el paraguas de la Dictadura. Y aún más. En el caso de Sanjurjo, profesaba una amistad sincera hacia el almirante Aznar y muchos de los hombres públicos del régimen monárquico. Otra cosa era, ciertamente, la relación de Sanjurjo con el monarca, resentida desde que Alfonso XIII retirase la confianza a Primo de Rivera en 1929. Pero de esta frialdad no cabe extraer conclusiones sobre la actitud adoptada por el director de la Guardia Civil en la crisis. Además, el hecho de que el mismo Sanjurjo acompañase a la familia real durante el viaje hasta la frontera con Francia y se ocupase de la protección del S.M. hasta Cartagena, se debió a una petición expresa del nuevo Gobierno y del monarca para que fuese la Guardia Civil la encargada de darle escolta, porque no se fiaba de ninguna otra fuerza para garantizar la seguridad de la familia real (2).

Lo demás en esta fase capital del proceso de cambio, respondió a lo que cabía esperar de una Institución neutral, responsable de mantener el orden. Así debe interpretarse el temor de sus mandos ante la mezcla de albo-

rozo e incertidumbre que anidaba en las masas, porque mal entendida podía desembocar en un enfrentamiento entre partidarios de la República y de la Monarquía, en cuyo caso la Guardia Civil, como principal garante del orden, como integrante de las Fuerzas Armadas y por un deber de lealtad y disciplina “que quería –señaló Sanjurjo– extremar en momentos tan solemnes”, debía actuar en la línea de: “acatar –añadiría el general– la soberanía del pueblo y la voluntad nacional, porque entendía que el Ejército es de la nación” (3). Según la versión de Sanjurjo, esta fue la razón por la que la Guardia Civil tomó las calles, pero “sin la intención –diría el Director General– de disparar contra el pueblo. La voluntad popular ha querido la República y la Guardia Civil respetará y defenderá la legalidad establecida por las urnas” (4). Fue así hasta el punto de que, una vez hecha por Romanones la transmisión de poderes conforme a lo exigido por el Comité Revolucionario, se puso en contacto con quienes desde del republicanismo lo requerían, acudiendo a la invitación de Alcalá Zamora para reunirse con el Gobierno Provisional y con su nuevo ministro de la guerra, Manuel Azaña, que le pidió prestase la colaboración de la Guardia Civil a la República. Desde su concepto de disciplina y lealtad, la Guardia Civil acató colaborar con el nuevo Gobierno y se puso a la orden de las nuevas autoridades. Nada, en cualquier caso, que hiciese aconsejar el desdén y el escepticismo que algunos sectores del republicanismo dispensarían a la Guardia Civil tras su ascensión del poder, y que ayudaría a que el desencanto y la frustración también prendiesen en los hombres de la Guardia Civil, como lo harían en una parte de la sociedad, haciendo del maridaje inicial una convivencia tensa y difícil con el paso de los meses.

Desencanto y frustración

Las razones residían en las contradicciones internas que caracterizaron a la II República y en las bases sociales que la sustentaban, donde no faltaban los tradicionales enemigos de la Guardia Civil.

Ambas razones resultan claves para comprender el tránsito de la Guardia Civil por la II República, en especial la constitución de la

arquitectura político-social del régimen. En el caso de la burguesía, la mayoría profesaba respeto y hasta simpatía por la Guardia Civil, pero en el del movimiento obrero no era así. Ninguno de los tres grupos mayoritarios que configuraban la izquierda radical española (socialistas revolucionarios, comunistas y anarquistas) veían con buenos ojos a la Institución, en especial los últimos, que aprovecharon la oportunidad que les brindaba la República para resucitar su viejo litigio con la Benemérita y arremeter contra ella. Fue Manuel Azaña quien mejor definiría la nueva situación para la Guardia Civil: “Mucha gente –decía Azaña– odia a la Guardia Civil, sobre todo entre la clase obrera. Y mucha gente adora a la Guardia Civil, considerándola como sustentadora del orden social. A estas dos posiciones, que son antiguas, se añade ahora una gran pasión por ambas partes” (5).

Los hechos hacían certera la reflexión de Azaña. Todos, desde la burguesía al sector más radical del movimiento obrero, querían emprender las reformas que enterrasen la España del caciquismo, pero discrepaban sobre el alcance que debían tener la reforma agraria y el recorte de poder de Iglesia y Ejército, principales objetivos de aquel reformismo. Tampoco la Guardia Civil escapaba a las críticas:

“La Guardia Civil –denunciaban sindicalistas anarquistas y comunistas– significa atropello, significa crimen, significa tortura, significa Ley de Fugas. Todos los movimientos democráticos de España han marchado animados por un grupo unánime y angustioso: ¡Disolución de la Guardia Civil! ...En nombre de los millares de hombres torturados y asesinados por la Guardia Civil, protestamos... La Guardia Civil fue el principal y más sanguinario colaborador de Primo de Rivera y de su más asesino sargentón Martínez Anido. La Guardia Civil es el más genuino representante de la España oscurantista, de la España sanguinaria, que ya es pasado, de otra España muerta que no es la España luminosa y progresista de hoy”.

Por el contrario, estaban los sectores conservadores de la burguesía y los propietarios

rurales, que la seguían viendo como principal sostén del orden, e injustamente maltratada:

“¿Qué sería de España si no fuera por este gran Instituto? –Se leía en la prensa conservadora–. Comprendemos los deseos de mucha gente maleante, que ve en la Guardia Civil un freno a sus ímpetus revolucionarios; comprendemos y justificamos el odio de los que viven siempre al margen de la Ley, que encuentran siempre en las carreteras la acostumbrada “pareja”, que les estropea...las mil fechorías que llevan pensadas.

No podemos dejar de comprender que para “algunos” la Guardia Civil es la valla de acero que se levanta en su camino... ¿Cómo no han de pedir su aniquilamiento los maleantes, los amigos de lo ajeno... Pero la masa general del país sabe perfectamente que sin prejuicio político alguno, pensando en derecha o en izquierda, la Guardia Civil es el sostén del orden y de la sociedad? Sin ella hubiera terminado hace tiempo. Por eso se la ovaciona con entusiasmo, por eso se sale a su defensa...A la Guardia civil no se la puede mezclar en política. Ha demostrado que puede servir a cualquier forma de gobierno...ha estado siempre al lado de la Autoridad...sin la obediencia leal de la Benemérita, la República no hubiera llegado tan sedante” (6).

En este clima de confrontación, sobrevino el desencanto y la frustración, las dos palabras que definen las esperanzas depositadas en el cambio de régimen, en la República. Y lo fue para todas las fuerzas en juego. Para el movimiento obrero, sindicatos y campesinos, porque se sentían engañados por un Gobierno que tildaban de burgués y aliado del viejo caciquismo; para la burguesía y clases acomodadas, porque el radicalismo parecía conducir al caos, a la revolución y al desorden.

El resultado de las diferencias fue el desencuentro y consiguiente aumento de la conflictividad social y la insurrección, liderada por los sindicatos comunistas, socialistas y anarquistas, partidarios de la acción directa y la huelga para forzar se cumpliesen sus aspiraciones. La fórmula no variaría con respecto al pasado,

y ante la quema generalizada de conventos, toma de tierras y ataques a cuarteles de la Guardia Civil, el gobierno republicano echó mano de los viejos recursos para contener los desórdenes.

Una vez más los medios eran el recurso a la declaración del estado de excepción y a la Guardia Civil. Una vez más, también, con el déficit de medios y las armas de siempre. Porque la República había heredado de la Restauración un problema sin resolver, y la Guardia Civil seguía actuando con la misma mentalidad e idénticos medios de que disponía desde su fundación para enfrentarse a las masas. Los resultados siguieron siendo los mismos: muertes y heridos entre los manifestantes y las fuerzas del orden.

Parecía que la sombra que perseguía a la Guardia Civil a causa de la miopía de los políticos y de su propia mentalidad y formación no iba a abandonarla tampoco con la llegada de la República, y la contundencia que imprimía a sus acciones resucitaría fantasmas del pasado. Los sectores radicales del movimiento obrero volvieron a la carga contra la Guardia Civil, exigiendo su disolución. Superado por los acontecimientos y preso de sus contradicciones, el gobierno Azaña encargó un proyecto de disolución al ministro de la Gobernación, Miguel Maura, que se opuso categóricamente, con el apoyo de sectores burgueses y terratenientes, temerosos de la indefensión que el proyecto generaba.

La resistencia logró frenar el proyecto y orientar las intenciones de Azaña hacia lo más sensato: la reforma del modelo policial. La idea era buscar alternativas a la Guardia Civil a la hora de contener los disturbios callejeros, reservando a la Benemérita para el medio rural. En esta dirección cabe interpretar la implantación del Cuerpo de Seguridad y Asalto. El nuevo Cuerpo, con una dotación inicial de 800 efectivos, estuvo operativo el 14 de octubre de 1931, y constituiría según el ministro de Gobernación: “un elemento básico del orden”, que favoreció el que la Guardia Civil quedase descargada de su misión de “enfrentarse en las calles con las turbas y grupos de revoltosos, concentrando su acción eficazísima en los pueblos y en los campos, que es la propia del Instituto” (7).

Pero la reforma no solucionó los problemas

para la Guardia Civil, porque las tensiones de los primeros momentos se trasladaron al campo a causa de la ralentización de la reforma agraria y muchos pueblos sufrieron la sacudida de la impaciencia campesina a partir de septiembre de 1931, de modo que varias localidades fueron testigos de la irritación de jornaleros y campesinos sin tierras que cultivar, materializada en forma de ocupaciones de fincas, manifestaciones y ataques a la Guardia Civil, una vez más convertida en el principal obstáculo de sus intenciones.

Con esta tensión de fondo y la reforma policial sin desarrollar, lo predecible era que corriese la sangre y que la Guardia Civil volviese a sufrir las iras de los desesperados campesinos, al tiempo que su estado de esperanza inicial se trocaba por otro de desencanto y temor por el rumbo que tomaba la República. El punto de inflexión lo supusieron los sucesos de Castilblanco, en Badajoz, y de Arnedo, en La Rioja.

En Castilblanco, la nochevieja del 31 de diciembre de 1931 se produjo la horrible muerte de un cabo y tres guardias civiles del Puesto a manos de un grupo de campesinos encolerizados por la promesa incumplida de un traspaso de tierras de los terratenientes para poder cultivar: “Los ánimos estaban excitados —diría el fiscal del caso— por predicaciones y propaganda violenta, que, con ilusión engañosa, pretendían conseguir esa libertad tan ansiada por todos y tan estorbada por los obstáculos de la propiedad, el nacimiento y de la tradición, en lugar de atender esas reivindicaciones con criterio tranquilo, palabra serena y paciencia larga...” (8).

En este clima, unos trescientos campesinos se concentraron en el Ayuntamiento y en la Casa del Pueblo de Castilblanco. No era una protesta violenta, pero molestaba al terrateniente, que exigió a su guarda forestal y mozo de mulas, Felipe Maganto, que como alcalde del pueblo ordenase a la Guardia Civil disolviese la concentración. La Benemérita se vio obligada a cumplir el mandato que desde la proclamación de la República le exigía acatar las órdenes de los alcaldes. Acudieron el cabo comandante de Puesto, José Blanco González y los guardias civiles Agripino Simón Martín, José Matos González y Francisco González

Borrego. La tensión excitó los ánimos y el guardia civil Agripino Simón disparó su fusil sobre un campesino, que murió en el acto. La reacción de los campesinos fue agredir con navajas y escopetas a los guardias civiles, cuyos cadáveres fueron salvajemente mutilados.

La noticia sumió en el estupor a toda la Guardia Civil, que conmocionada mostró su malestar ante su Director General en una reunión de jefes en la que se llegó a insinuar la posibilidad de una sublevación contra el Gobierno (9). Sanjurjo, no aprobó la veleidad. Se limitó a mostrar su indignación, pero sus palabras delataban un estado de ánimo que no descartaba el recurso a la sublevación en el futuro. Sanjurjo no era por aquellos momentos presa del pesimismo, pero estaba desconcertado por la división que vivía la sociedad española, y lo sucedido en Castilblanco era un ejemplo de aquella quiebra: mientras la prensa de derechas alababa a la Guardia Civil y en muchos pueblos se le rendían homenajes, desde la izquierda radical se restaba importancia a lo sucedido o se justificaba lo ocurrido.

Este estado de ánimo es lo que explica la contundente actuación de la Guardia Civil en las manifestaciones que a primeros de enero tendrían lugar en Arnedo, Ecija, Epila, Zalamea de la Serena, Los Barros, Calzada de Calatrava o Jeresa (Valencia). De ellos, sería el de Arnedo el que por su magnitud y consecuencias cobraría mayor relevancia.

En la localidad riojana se vivía una gran tensión desde las elecciones municipales de abril. Faustino Muro, propietario de una industria de calzados presionaba a sus trabajadores con despedirlos si no daban su voto a los monárquicos. Cumplió su amenaza con uno de ellos, lo que motivó la solidaridad de los compañeros del despido. Durante más de diez meses se entabló un conflicto entre sindicatos y patrono, que obligó al arbitraje de las autoridades locales y provinciales, sin éxito a causa de la negativa de Muro a admitir a los despedidos. En esta situación se llegó al 5 de enero de 1932. Ese día se declaró la huelga general en Arnedo, aprovechando la visita del Gobernador Civil, para cerrar un principio de acuerdo con otros industriales de la localidad para que admitiesen a los trabajadores despedidos. El

Gobernador Civil se hizo acompañar por el teniente coronel Rodrigo Palacio, Jefe de la Comandancia de Logroño, y por un contingente de guardias civiles concentrados de los Puestos cercanos, sabedor de la tensión que se vivía y de los rumores que hablaban de la distribución de armas entre los huelguistas. En este clima de tensión, varios centenares de manifestantes se concentraron en la plaza del ayuntamiento, donde la Guardia Civil se había desplegado para impedir el acceso de los manifestantes a lugar de reunión de las autoridades. Cuando este cordón de seguridad se intentó romper, sonó un disparo que hirió al cabo José Camarzana y sobrevino el caos. El recuerdo sombrío de lo ocurrido en Castilblanco pasó por la mente de los guardias civiles y sus descargas impactaron sobre los manifestantes. En cuestión de segundos la plaza quedó despejada, pero en la plaza yacían los cadáveres de cuatro mujeres, un niño y un hombre Tragedia que aumentaría en los próximos días elevando el número de víctimas mortales a once (veintisiete personas más resultaron heridas). Para la Guardia Civil la lección a aprender estaba en la historia, en decenas de sucesos similares anteriores (recuérdense los de Riotinto, en 1888, calcados a los de Arnedo, aunque con el Ejército como protagonista) (10), en los que una adecuada preparación, una planificación correcta del despliegue de la fuerza, y en el peor de los casos unos tiros al aire, hubiesen bastado para evitar las vidas malogradas. Pero en las enseñanzas recibidas no figuraba el tratamiento de masas, sólo la instrucción en orden cerrado. La consecuencia seguía siendo abonar el camino de más sangre y dolor. Por supuesto, también para la Guardia Civil, abocada a un futuro incierto por su falta de previsión.

Pronto tendría ocasión de comprobarlo el Instituto armado. A los pocos días de los sucesos de Arnedo, las presiones radicales cerca de Manuel Azaña hicieron que el gobierno cesase al general Sanjurjo al frente de la Institución y lo destinase a la dirección del Cuerpo de Carabineros, de menor prestigio. La medida, tomada en medio de un clima de exaltación general por las huelgas que azotaban el país, aumentaba la tensión en el seno de un Ejército preocupado por el alcance de la

reforma militar, de la que Sanjurjo se había convertido en uno de sus principales detractores. Y es que en aquellos momentos, eran pocos los militares conservadores que no veían en la Reforma militar un intento de triturar la potencia del Ejército, de arrinconarlo socialmente y de desposeerlo de su poder. Por eso, cuando su inspirador, el propio Azaña, propuso el cierre de la Academia General Militar de Zaragoza y la amplitud de la jurisdicción civil en detrimento de la militar (la Ley de Jurisdicciones se suprimió el 22 de abril de 1931), muchos pensaron que el siguiente paso era disolver la Guardia Civil, y eso era llegar demasiado lejos en el desafío planteado a los militares. Entonces, muchos miraron hacia los generales de referencia del momento, y les exigieron defender el herido orgullo militar, a la vieja usanza.

Sin duda, Sanjurjo era uno de aquellos generales de referencia, el estandarte que se necesitaba para defender el honor de la vapuleada Guardia Civil y el orden público amenazado, tan apreciados por la familia militar “...en tanto yo esté al frente de la Guardia Civil –diría Sanjurjo– no habrá anarquía en España” (11). Su cese al frente de la Institución no sólo no sería bien recibido en el ala conservadora del militarismo, sino que fue aprovechado por ésta para que el general encabezase una sublevación contra el Gobierno. La sucesión de incidentes entre el obrerismo y las fuerzas del orden, se saldaron con algunos casos de trágicas consecuencias, como en Villa de don Fadrique (12); la declaración de una huelga general el 1 de mayo, o incidentes como el protagonizado por el teniente coronel Mangada y el general Goded en Carabanchel, que favorecieron los planes de los militares exaltados, y consiguiendo que Sanjurjo cediese a las presiones.

La misión principal de Sanjurjo consistía en viajar por España para conseguir adhesiones de las principales guarniciones y sobre todo pulsar el estado de ánimo de la Guardia Civil, cuyo concurso se entendía vital para el éxito de la sublevación. Pero ni en la Guardia Civil había el consenso suficiente que garantizase su adhesión a la rebelión, ni el Gobierno estaba desinformado de lo que se gestaba. De hecho, cuando finalmente la sublevación se produjo, el 10 de agosto de 1932, en Madrid la

actitud de los guardias civiles de servicio en el Palacio de Comunicaciones y en el Ministerio de la Guerra abortaron los inmaduros planes rebeldes cuando no sólo se negaron a obedecer las órdenes de los militares sublevados, sino que les hicieron frente, obligándoles a claudicar de sus intenciones.

En las demás provincias la Guardia Civil permaneció a la expectativa, escéptica o al margen de lo que se tramaba. Sólo en Sevilla existía un grupo mayoritario de oficiales dispuesto a actuar, dada la ascendencia de Sanjurjo en la guarnición de la benemérita en la capital andaluza y porque la Institución había estado sometida desde la proclamación de la República a constantes ataques: *“¡Guardias civiles de Sevilla –arengó el exdirector de la Benemérita en el amanecer del 10 de agosto– hay que salvar a España de la ruina y la desmembración! ¡Hay que restablecer las libertades perdidas! Soy un general sublevado contra el Gobierno y me dispongo a perderlo todo para procurar un beneficio a España. Ya me conocéis como militar y como Director vuestro que he sido ¡Si confiáis en mí, seguidme; si me creéis un traidor, fusiladme!”*

Los guardias civiles sevillanos siguieron a su exdirector general, pero en Madrid todo se había desmoronado tras leves escaramuzas y en otras capitales andaluzas como Granada y Cádiz, los militares sublevados habían fracasado. La posición de ventaja del Gobierno era clara, y Azaña se dispuso a sofocar el único brote de entidad, ordenando que el grueso de las tropas marchase contra Sevilla. En un primer momento Sanjurjo se dispuso a resistir, pero la mayoría de la oficialidad de la guarnición se negó a combatir contra sus compañeros de armas, y en aquellos momentos el general africanista entendió que sólo con el apoyo de la Guardia Civil su posición era indefendible (13).

Las consecuencias del apoyo proporcionado por parte de la oficialidad al pronunciamiento fueron fulminantes para la Guardia Civil. La sanjurjada eliminaría la oposición de quienes defendían el mantener a la Institución dentro del organigrama del Ministerio de la Guerra, y el gobierno lo aprovechó para pasar el control al Ministerio de la Gobernación e ir relevándola por la Guardia de Asalto en las luchas callejeras. Al tiempo, pretendía ofrecer una

imagen de fuerza, rigor y ejemplaridad ante quienes se embarcasen en futuras aventuras golpistas, lo que provocaría un cisma de formidables consecuencias en la oficialidad de la Guardia Civil. Todo esto significó la rebelión del 10 de agosto de 1932. Esto y acelerar la aprobación del Estatuto de Autonomía de Cataluña, lo que también tendría consecuencias para la Benemérita, como veremos.

Con el camino despejado, el 12 de agosto se suprimió la Dirección General de la Guardia Civil del Ministerio de la Guerra, transfiriendo sus funciones al Ministerio de la Gobernación, donde se creaba una Inspección General bajo las órdenes directas de un miembro del Estado Mayor del Ejército (14). El decreto del día siguiente, disolvía el 4.º Tercio de Sevilla, medida anunciada tras el fracaso del pronunciamiento, y que no era sino el inicio de un baile de ceses y nombramientos que a partir de ahora caracterizaría la política de personal republicana con respecto a la Guardia Civil, causante de una división cada vez más acentuada en la hasta entonces monolítica posición de la oficialidad de la Institución, afectada de este modo por la fractura socio-política típica de la España republicana. A mayores, el 23 de agosto se suprimiría el cargo del Subdirector General de la Guardia Civil, que tanto había conseguido conquistar, y como tal cesado su titular, el general de División Benito Pardo González. Era claro que los cambios tenían por objeto no sólo disminuir la potencia de la Benemérita, sino ejercer un control directo sobre ella por parte del Ministerio de la Gobernación, pretensión largamente perseguida por el civilismo en España.

Para maquillar los cambios, el Gobierno pretendió dar satisfacción a varias demandas planteadas por las bases, tratando con ello de ganarse su confianza. Por tales deben entenderse el aumento de los salarios y pensiones, la mejora laboral y hacer más justa la promoción profesional (15). Se trataba, que duda cabe, de medidas cargadas de buenas intenciones, pero que resueltas desde el populismo que caracterizaba la acción de Gobierno, tuvieron la consecuencia de distanciar a las bases de la oficialidad, abriendo una brecha en la disciplina que tendría su manifestación tras las elecciones del Frente Popular y luego tras la guerra en la zona republicana.

Pero para completar el círculo quedaba todavía un tramo que suponía una asignatura por aprobar: la sustitución de la Guardia Civil por la Guardia de Asalto en el tratamiento de los desórdenes públicos.

La medida se situaba en el contexto del modelo policial en diseño y era coherente con los planes iniciales de la República, que entendió que no se emplear a la Guardia Civil en la forma en que se venía utilizando, “Y esto por dos razones –añadiría Casares– porque es forzosamente cruenta su intervención y porque además se vuelve ineficaz a fuerza de fatigarla día tras día y noche tras noche...La Guardia Civil ha de ser reservada para aquellas intervenciones graves que puedan exigir las perturbaciones que sobrepujan la potencialidad de las fuerzas flexibles de vanguardia o asalto, lo cual evitará que el prestigio del benemérito Instituto se desgaste en choques constantes con el pueblo...”. La respuesta estaba en sustituirla por la Guardia de Asalto a través de un proceso discreto de distribución de efectivos y de dotación de medios adecuados, empleándola en los momentos oportunos.

Sin embargo, hacia principios de 1932, el proceso no iba a resultar fácil a causa de las tensiones que vivía el país. A pesar de que el fracasado pronunciamiento de Sanjurjo había favorecido que Azaña pudiese sacar adelante la Ley de Bases de la Reforma Agraria, en los seis meses siguientes a su aprobación sólo se había podido aplicar en catorce provincias por la lentitud burocrática y los altos costes de las expropiaciones, lo que sumado a los devastadores efectos de la crisis de 1929 en las clases obreras, propició un clima de confrontación que iba a tener de nuevo en el medio rural su principal teatro de operaciones. Una vez más fue el anarquismo el principal ariete de la ofensiva contra el orden establecido. El Gobierno respondía a la provocación con el envío de refuerzos militares y de guardias de Asalto, como ocurrió en Casas Viejas, en los albores de 1933. En este pequeño pueblo de braceros, instalado en la comarca jerezana, los anarquistas atacaron el cuartel de la Guardia Civil, hiriendo de gravedad a dos guardias civiles. La desproporcionada represión de la Guardia de Asalto acabó con la vida de una veintena de campesinos, muchos de ellos fusilados en una era del pueblo. Los hechos causaron una gran

conmoción en la opinión pública y Casas Viejas pasó a convertirse en la diana hacia donde apuntaban las críticas al Gobierno de Azaña. Sin apenas argumentos para defender la actuación de la Guardia de Asalto, el Gobierno cedió y en septiembre de 1933 se producía la crisis de poder.

La puesta de largo de la Guardia de Asalto demostraba que sustituir a la Guardia Civil no era fácil y que con media España en pie de guerra decorar su camino sólo con luces esto era poco menos que imposible en el ecuador de la II República. En el fondo, puede que no todos los abusos atribuidos a la Benemérita en sus enfrentamientos con las masas amotinadas fuesen fruto de sus torpezas y mentalidad. Incluso que lo fuesen por la irresponsabilidad de los gobiernos de turno. Necesariamente tenía que haber algo más.

El bienio revolucionario

La reflexión no es una frivolidad gratuita. Los gobiernos que sustituyeron al de Manuel Azaña se encontraron un país dividido, que obligó a la convocatoria de elecciones para intentar gobernarlo. En los comicios de noviembre de 1933 ganaron las derechas, y entre los intereses de unos y la intolerancia de otros, España continuó desgajándose. Para frenar el descontento social y de unas masas fanatizadas, el gobierno de Lerroux volvió a delegar en la Guardia Civil “La Guardia Civil –llegaría a decir don Alejandro– se ha convertido por la ejemplaridad admirable y exaltada de su eficacia, en la garantía máxima del Estado y de la sociedad, cuya perdurabilidad asegura su propia naturaleza” (16). Todo ello con el objeto indisimulado de que la Guardia Civil continuase siendo el principal dique de contención contra la intolerancia y radicalización que caracterizaba la frustración del movimiento obrero y campesino.

Difícil papeleta para la noble Benemérita, colocada otra vez en situación complicadísima, y abocada a sufrir las iras de un sector del pueblo que la veía como bastión de un régimen opresor y provocador: –¡comer república!, se jactaba en repetir la patronal a los jornaleros desde el revanchismo que le concedía su recuperada posición de privilegio– y

que no estaba dispuesto a perder su oportunidad histórica. El descontento de obreros y campesinos se transformó en más acciones violentas, en las que la Guardia Civil volvía a estar en el punto de mira de los revoltosos y tuvo que multiplicarse para contener los desórdenes que brotaban por todas partes, desde Extremadura a la cuenca del Llobregat, sembrando de víctimas el paisaje peninsular, entre ellas varias decenas de guardias civiles.

Sin embargo, el balance de víctimas de fines de 1933 sería irrelevante si lo comparamos con el que sobrevendría a partir de la primavera de 1934, cuando Largo Caballero y el sector dirigente del denominado “grupo bolchevique” impuso su criterio en el PSOE de que era necesario a romper con la legalidad republicana e ir a la huelga general por el temor que le producía el incontenible avance de la derecha, el brusco frenazo a las reformas azañistas y el auge del fascismo en Alemania e Italia. Una vez más los cuarteles de la Guardia Civil fueron el blanco preferido del obrerismo.

A pesar de la frecuencia de los ataques, ningún gobierno había diseñado planes especiales de protección de las casas cuarteles, obligando a sus defensores a una defensa numantina, en una notable inferioridad de condiciones, con trágicas consecuencias para los guardias civiles y sus familias. Para infortunio tampoco se había procurado la potenciación de un servicio de información capaz de penetrar en el tejido social y político, que detectase las intenciones revolucionarias. Sólo desde esta perspectiva puede entenderse que numerosos Puestos de la Guardia Civil fuesen sorprendidos una vez más en su tradicional aislamiento e indefensión por la brutal acometida iniciado en la madrugada del 5 de octubre de 1934 por un movimiento revolucionario que sólo admite comparación en violencia con la Revolución Rusa o la asonada espartaquista alemana de 1918. Una violencia que apuntaba su prioridad hacia la Guardia Civil, considerada como el principal obstáculo de los primeros momentos, que era preciso aniquilar para tomar su armamento y dominar el territorio.

Asturias, donde los socialistas habían conseguido movilizar a unos treinta mil mineros, fue donde la Guardia Civil sufrió las peores embestidas. Posada de Llanes, Mieres, Rebo-

llada, Santullano, Caborana, La Rabonada, Ciaño, El Entrego, Sama de Langreo,...eran sólo algunos de los enclaves asediados, donde los guardias civiles se vieron obligados a permanecer refugiados con sus familias. Pero era muy difícil que ante tan elevado número de asaltantes y ante el poder demoleedor de la dinamita los defensores pudiesen resistir el asedio. Sin embargo, fieles a su norma, los guardias civiles se negaron a entregar el armamento y a rendirse. La desigual pelea fue intensa y dramática, y duró hasta que los muros de los cuarteles resistieron en pie o la última bala se disparó. Bajo los escombros de los cuarteles sucumbieron Puestos enteros, como los de Sama de Langreo, Ciaño y El Entrego, con sus familias incluidas. En total, 98 casas cuartel quedaron destrozadas en la jornada del día 5 de octubre por la dinamita revolucionaria (17). Sólo en el de Sama perecieron seis decenas de guardias civiles, con su capitán, el heroico Alonso Nart a la cabeza.

Este heroísmo, mezcla de ingenuidad e ignorancia de la dimensión de las intenciones revolucionarias con un desarrollado sentido del deber, no fue sin embargo estéril. La férrea resistencia de los cuarteles y las columnas de apoyo enviadas para socorrerlos contribuyeron a sostener la revolución el tiempo preciso para que el Gobierno reaccionase con la movilización del Ejército y pudiese fijar sus operaciones en las cuencas asturianas y palentino-leonesas. Desde Madrid el ministro de la Guerra, Hidalgo, encargó al general Franco que dirigiese el dispositivo para sofocar la revolución. Franco dispuso la inmediata partida hacia Asturias de tropas de la Legión y los Regulares trasladados desde África y un amplio despliegue de la Guardia Civil y la Guardia de Asalto.

El propio Franco recomendó al comandante de la Guardia Civil Lisardo Doval Bravo para que dirigiese las investigaciones y arrestase a los cabecillas del movimiento. Doval era paisano y compañero de promoción de Franco, y éste conocía bien al oficial de la Guardia Civil. Se trataba de un oficial con fama de duro y conocimiento de Asturias, donde había estado destinado como teniente y capitán hasta que el gobierno Azaña lo relevó para darle un puesto marginal. Su misión principal consis-

ría en dismantelar los núcleos principales de la revolución. Pero donde Doval realmente se aplicó con entusiasmo fue en el uso de los plenos poderes que se atribuyó para descubrir a los cabecillas de la revolución que habían huido, en especial González Peña. Para ello no dudó en practicar métodos expeditivos, lo que aumentaría su fama ante la opinión pública y que desde los sectores izquierdistas se exigiese su destitución. Lerroux, a quien se le recordaba su etapa como vehemente defensor de los acusados en el proceso de Montjuich, ordenó abrir una investigación reservada sobre las actuaciones de Doval, cuyas conclusiones supusieron su relevo en Asturias. Como otros muchos oficiales de la época, Doval encarnaba el prototipo de oficial de la Guardia Civil autoritario, pero honesto, característicos de la estética de la dictadura primorriverista, cuya etapa añoraba por lo de que esplendor significaba para su modo de entender la profesión que había abrazado. Como otras, se trataba de una conducta personal, que la Guardia Civil como Institución no podía controlar, y que merecía el aplauso de una parte de su oficialidad y la censura de la otra. Era la consecuencia de la división profunda que vivía la sociedad española y sus Fuerzas Armadas hacia 1935, y que en la Benemérita afloró a partir de la *sanjurjada*, agudizándose con el paso de los meses, alimentada por la obstinada torpeza de los distintos Gobiernos en materia de personal y la propia dinámica en la que había entrado el país.

Esta división se había manifestado con toda su crudeza durante la subversión de octubre del 34, cuando las investigaciones para depurar responsabilidades demostraron la implicación de algunos oficiales en la revolución. Fue el caso del teniente Fernando Condés, que resolvió sumarse al movimiento subversivo al frente de un grupo de subordinados de su Unidad, el Parque Móvil de Madrid.

Entre los cómplices con los que contaba Condés estaban los tenientes Faraudo, Moreno y Castillo, éstos dos últimos de la Guardia de Asalto, vinculados también al socialismo, a cuyas juventudes unificadas instruían. Como consecuencia de esta activa participación, Condés fue condenado a cadena perpetua y expulsado de la Guardia Civil. Pero

no llegaría a expiar su culpa. El triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936 le reportó el indulto, reingreso en la Guardia Civil (orden de 1 de julio de 1936) y un día después el ascenso a capitán. Agradecido y preso de un fanatismo incontrolado por la muerte de su amigo el teniente Castillo a manos de falangistas, participaría en uno de los episodios más denostados, indignos y de más trágicas consecuencias en los que se vio envuelto un oficial de la Benemérita en toda su historia: el asesinato de Calvo Sotelo.

La mutación de Condés no sintonizaba ni de lejos con el sentir mayoritario del resto de sus compañeros, pero sí descubría la vía de agua en el hermético armazón que era la Guardia Civil hasta la *sanjurjada*. Una fisura que agrandó la política de agravios que ejecutaron los gobiernos de centro-derecha, y que se consumó tras las llegada al poder del Frente Popular, cuando al baile de destinos se unieron dos factores interrelacionados entre sí, claves en los tres casos para comprender la predisposición de parte de la Guardia Civil contra el Frente Popular y su posicionamiento en julio de 1936.

1. La hostilidad y agresiones de que eran objeto los guardias civiles por parte de organizaciones vinculadas al izquierdismo extremista, en medio de un creciente clima de deterioro del orden público al que se asiste tras las elecciones de febrero de 1936.

2. El descontento e inquietud que produjeron en las filas del Cuerpo el indulto a Condés y demás oficiales implicados en la revolución de octubre del 34, la amnistía de los condenados por la misma revolución y los campesinos de Castilblanco, y, sobre todo, que en el programa electoral del Partido Socialista se contemplase abiertamente la disolución de la Guardia Civil.

3. La obstinada perseverancia en la política de ceses y nombramientos de mandos y oficiales de la Guardia Civil.

La guerra incivil

La sublevación sometió a la oficialidad de la Guardia Civil a la durísima prueba de a que bando apoyar. La decisión era comprometidí-

sima, porque en el ánimo de los guardias civiles no pesaba solamente el disgusto que reinaba en las filas del Cuerpo por las razones apuntadas. Llegado el 18 de julio, jugaron también circunstancias personales, el entorno que rodeaba a cada oficial y supropia ideología.

También el sentir de los hombres que les estaban subordinados. En vista de los antecedentes, la mayoría de los guardias civiles eran conscientes de que tendrían que luchar por algo más importante que sus valores y sentido del deber. Lo iban a hacer por su idea de España y, sobre todo, por su propia supervivencia y la de sus familias, como la historia reciente –revolución de 1934 incluida– les había trágicamente enseñado.

Así las cosas, la situación destacó tres posiciones diferenciadas sobre la conducta adoptada por los mandos de la Guardia Civil en el momento de la sublevación. Una fue de resuelto apoyo a la sublevación. Otra de inequívoca lealtad al Inspector General, y por tanto al Gobierno. La tercera fue de ambigüedad y neutralidad, a la espera del discurrir de los acontecimientos. Tanto por el peso específico de la Institución, como por el volumen y calidad de su fuerza, cualquiera de las dos primeras posiciones eran decisivas para el éxito o fracaso de la sublevación.

En julio de 1936, la Guardia Civil tenía 32477 hombres distribuidos en 59 Comandancias. Esta fuerza, si bien cuantitativamente no eran decisivas –representaba el 31,88% de los efectivos en filas que tenía el Ejército español– cualitativamente era de un valor formidable, en especial si se concentraba, por cuanto se trataba de hombres veteranos, curtidos en situaciones difíciles, abnegados y, sobre todo, disciplinados. Tenían, también, un gran valor estratégico, dado que en varias capitales de provincia eran la guarnición más numerosa.

De esta importancia eran conscientes los dos bandos que iban a dirimir sus diferencias durante la guerra. Era el caso del general Franco, que tantas veces como había sido invitado a participar en la sublevación, su principal preocupación era conocer en que disposición estaba la Guardia Civil. Lo mismo ocurría en el bando republicano, donde el director general del Cuerpo, el general Pozas, había recibido el encargo de abortar cualquier veleidad antigubernamental, y cuando la subleva-

ción se produjo, se apresuró a ordenar a los mandos provinciales que se pusiesen a disposición de las autoridades legalmente constituidas, exhortándoles a que permaneciesen leales al Gobierno legítimo, combatiendo con rigor todo brote de insurrección.

Los hechos demostrarían que ni Franco ni el Gobierno estaban descaminados en sus planteamientos sobre la importancia de la Guardia Civil. Como se esperaba, el posicionamiento de la Benemérita resultó decisivo para el éxito o fracaso de la sublevación, lo que llevado al escenario de las dos capitales más importantes del país, adquirió una dimensión trascendental para el devenir de la rebelión, abortando los planes de los sublevados para la rebelión se solventase rápidamente. En Madrid, porque el apoyo de la Guardia Civil al gobierno contribuyó a que fracasase el proyecto de conspiración con centro en el cuartel de la Montaña. En Barcelona, porque la resuelta posición del general Aranguren, jefe de la Zona, a favor de las autoridades autonómicas condenaron a las tropas rebeldes del general Goded a la rendición cuando las unidades del Cuerpo salieron a sofocar la resistencia de los militares sublevados, privando a éstos del formidable potencial estratégico, logístico y económico que tenía Cataluña. Y aún más: convertiría a esta región en plataforma desde donde las milicias antifascistas lideradas por Durruti, Farrás y García Oliver organizaron sus columnas para sofocar la rebelión en el camino natural de Cataluña a Madrid, y una vez en la capital del Estado contribuir a su defensa.

Además de las dos grandes capitales del país, también destacó el papel de la Guardia Civil en Navarra y en Canarias, dado el significado que para la sublevación tenían los generales que la encabezaban en estas regiones: Mola y Franco. Precisamente por la ascendencia y personalidad de ambos, Pozas había considerado fundamental colocar al frente de las Comandancias a jefes de su confianza. A Navarra fue destinado el comandante José Rodríguez-Medel cuando los informes de la visita de Alonso Mallol a Pamplona detectaron lo avanzado de los planes rebeldes. La lealtad de Rodríguez-Medel al Gobierno le valió la animadversión de sus subordinados, conocedores de la misión que había llevado al

comandante a Pamplona, y desencuentros con el general Mola, jefe militar de la plaza y director de la conspiración. Aún así, Mola intentó convencer a Medel para que se sumase a la rebelión, a lo que el comandante se negó. Así las cosas, cuando reunió a sus hombres en el patio de armas de la Comandancia, se encontró con la negativa de secundarle y entonces sobrevino su trágico final. Un guardia civil le disparó a quemarropa cuando intentaba ganar la salida del acuartelamiento de la calle Ansoleaga (18). Con la muerte de Medel, el general Mola tenía el camino despejado para ejecutar su plan, y se aprestó a lanzar sus columnas sobre Madrid.

En Canarias el teniente coronel Baraibar, Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil en Las Palmas, se debatió durante la jornada del día 17 de julio entre acceder a las presiones del entorno de Franco para que apoyase la rebelión y obedecer las órdenes de Pozas de detener a Franco, vivo o muerto. Al final optó por desoír ambas peticiones y mantenerse neutral, lo que permitió a Franco viajar desde las islas hasta Marruecos para ponerse al frente de las tropas africanistas.

En otras regiones de acusada hostilidad, como Andalucía, el papel de la Guardia Civil tampoco fue menor, e incluso puede afirmarse que alcanzó la categoría de decisivo a favor de los sublevados. Porque en el éxito de Queipo de Llano fue clave la ayuda de la columna de guardias civiles de Huelva que a las órdenes del comandante Haro Lumbreras desobedeció las órdenes de Pozas, y tendió una emboscada a los mineros de Riotinto que dirigidos por el diputado Cordero Bell hostigaban el barrio de Triana, en Sevilla, haciendo difícil la resistencia de los rebeldes. Con la capital andaluza controlada, a Queipo le resultó fácil dominar la mayor parte de la región, lo que sería fundamental para la estrategia de los sublevados, pues además de dominar a la población hostil, como era el campesinado andaluz, facilitó que el grueso de las tropas africanistas pudiesen trasladarse a la Península y que el contingente militar más numeroso, disciplinado y curtido del ejército español pudiese operar con la contundencia que le fue propia.

Por su parte, para la Guardia Civil, la acción de Haro Lumbreras tendría inmediatas conse-

cuencias, pues contribuyó a aumentar la presión que sobre ella se ejerció en amplias zonas del campo andaluz, en donde la violencia se centraría en ataques a la Benemérita recluida en sus cuarteles. La violencia de los ataques fue tan extrema, que muchos guardias civiles perdieron su vida en estas defensas. Ejemplos como los de Tocina, Guadix, Morón, Branca, Arahal, Baena, son ejemplos de aquella sinrazón. En total se estima que más de 700 guardias civiles perdieron la vida sólo en las provincias de Sevilla, Granada y Córdoba. Baste decir, que en la madrugada del 5 al 6 de agosto de 1936 fueron fusilados los 30 guardias civiles que se hallaban prisioneros en la cárcel de Cazalla de la Sierra.

A partir del 21 de julio la situación se estabilizó y como el resto del país, la Institución quedó dividida en dos zonas, con un 59% de sus efectivos en la Republicana y el resto en la Nacional. De lo ocurrido durante el resto de la contienda, tres son los aspectos que cabría destacar a la hora de analizar el papel de la Guardia Civil. Primero, la trayectoria radicalmente opuesta que siguió el Cuerpo en cada uno de las zonas. Segunda, la dura represión a la que fueron sometidos los guardias civiles, especialmente en la zona republicana. Tercero, la cesión del protagonismo a las unidades del Ejército, pero sin dejar de participar activamente en los combates que se libraron, bien sometida a asedios, bien formando parte de las columnas que protagonizaron buena parte de la contienda.

Respecto al primer punto, mientras en la zona nacional continuó sin apenas alteraciones en su funcionamiento y organigrama, en la republicana la evolución derivó hacia el caos organizativo, en parte motivado por la incomodidad de los guardias civiles con la situación de indisciplina y desorden que se vivía.

La zozobra que se percibía en la zona republicana por el futuro del Cuerpo estaba cargado de negros presagios a causa de las depuraciones y el rumbo que tomaba la vida política en la República, de lo que preocupa ya la radicalización de los planteamientos de quienes habían asumido el poder, con frecuencia aquellos a quienes los guardias civiles se habían visto obligados a combatir en muchas ocasiones al otro lado de la barricada callejera. Luego, la escasa profesionalidad de

buena parte de los mandos de las milicias y la indisciplina de las unidades, contribuían a llenar de temores a los guardias civiles, que veían en el bando nacional la solución a su inquietud. En el bando franquista, la sensación de orden y profesionalidad era, junto al respaldo explícito a la Guardia Civil dado desde el cuartel general de Burgos, motivo de tranquilidad, porque a los guardias civiles la sola idea de que el Cuerpo pudiese desaparecer les daba pavor. Esta sensación hacía que arraigase cada vez con más fuerza la idea de pasarse a la zona nacional, aún a sabiendas de que una vez en ella debían someterse a un expediente de depuración de responsabilidades para determinar su grado de implicación política o de participación en la zona republicana (19).

La desconfianza que esta actitud causaba en las filas republicanas provocaría una reacción en cadena contra la Guardia Civil, que culminaría en su eliminación de facto. Al cese y baja definitiva en el Cuerpo de todos aquellos guardias civiles que hubieran tenido participación en la sublevación (decreto de 26 de julio de 1936), siguió el decreto de la presidencia de la República de 2 de agosto, por el que se creaban en Madrid los Batallones de Voluntarios, cuya recluta se haría entre los milicianos (20). La medida era de una trascendencia formidable. Además de perder el carácter selectivo que tenía el ingreso en la Guardia Civil, se producía una politización y pérdida de autonomía a favor de las formaciones frentepopulistas y los comités antifascistas, que suponían una bolchevización del Cuerpo, una de cuyas primeras manifestaciones sería la aparición de los comités de depuración y la suplantación de la autoridad de los mandos naturales por milicianos procedentes de los comités antifascistas. Se extendió entonces el temor entre los guardias civiles de que a la depuración seguiría la asunción de competencias de seguridad por parte de voluntarios identificados con el denominado movimiento antifascista, y continuaron las deserciones y protestas ante las autoridades frentepopulistas, lo que sólo sirvió para acelerar el proceso de disolución. El primer paso fue el decreto de 30 de agosto de 1936, por el que se disponía que el Cuerpo pasase a denominarse “Guardia Nacional Republicana”

Realmente, todo fue diferente a partir del decreto de 30 de agosto de 1936, pues desaparecía el concepto tradicional de Guardia Civil y aparecía otra formación policial distinta, marcadamente politizada, no profesional y de tintes revolucionarios (21). Una formación, en suma, que veía suplantada su tradicional estructura orgánica y jerárquica por otra donde los Comités revolucionarios pasaron a ejercer el control y la función directiva.

Se asistía, por tanto, a una revolución dentro de la Guardia Civil republicana. Una revolución de abajo arriba, favorecida por el dominio que ejercían en el gobierno de la España republicana las formaciones sindicales, anarquistas y comunistas, que encontraron la complicidad de aquellos componentes del Cuerpo que, más atraídos por los deseos de venganza sobre quienes habían sido sus jefes y por las posibilidades de un rápido ascenso que por firmes ideales revolucionarios, se aprovecharon de las simpatías de la mayoría de la oficialidad hacia el bando rebelde para dar un golpe de timón, dinamitar la estructura del Cuerpo y hacerse con sus riendas.

La dinámica desfavorable en la que entró la guerra para la zona republicana, haría que la radicalización de los planteamientos revolucionarios corriese a ritmo frenético. La seguridad pública no escapó al frenesí de cambios que se produjeron y la precaria estructura con la que había sido dotada la GNR, su politización, el imparable goteo de deserciones de exguardias civiles para pasarse a las filas franquistas, aumentado a medida que el rumbo de la guerra se decantaba del bando nacional, fueron junto a la incompetencia de sus cuadros de mando, las razones para que a finales de 1936 asistiéramos al derrumbe del proyecto revolucionario que había sustituido a la Guardia Civil en forma de GNR. El primer paso que certificó su colapso lo dio el decreto de 26 de diciembre, que creó el Cuerpo de Seguridad, un híbrido de todos los cuerpos de seguridad existentes en la zona republicana (Cuerpos de Vigilancia –denominación reservada al Cuerpo de Carabineros–, Seguridad, Asalto y GNR), y para cuya aplicación se estableció un plazo transitorio que finalizó cuando el 13 de agosto de 1937 la *Gaceta de Madrid* publicó un nuevo decreto que puede ser considerado el finiquito de la Guardia Civil en la España republicana.

En la zona nacional la situación fue diferente, y la Guardia Civil gozó de más consideración. De hecho, fueron mayoría las ocasiones en la que se respetó la jerarquía de sus mandos naturales, que aún formando parte de columnas militares, se le encomendaron misiones de vanguardia o limpieza de determinados territorios, como la compañía de “la Calavera”, así denominada por figurar en su distintivo una calavera con las iniciales G.C, sobre un fondo de color negro. Organizada por el capitán Roger Oliete Navarro con guardias civiles que habían logrado pasarse de la zona republicana a la nacional en Puebla de Valverde, llegó a contar con 195 guardias civiles.

Con todo, lo más destacado de la Guardia Civil en este bando fue su papel en los asedios. En su origen, de nuevo el temor de los guardias civiles a ser represaliados si se entregaban a las tropas republicanas. Y *sensu contrario*, el miedo de los milicianos a que si no conseguían la subordinación de los guardias civiles, éstos podían robustecer la fortaleza de los nacionales con una retaguardia aguerrida y experta. A esta última razón se añadía el odio que sentían los frentepopulistas hacia la Guardia Civil, y que explica en última instancia la violencia con la que atacaron los cuarteles y la falta de benevolencia con los guardias civiles una vez vencida su resistencia.

Por tanto, conocedores de lo que experiencias pasadas les habían enseñado y de las noticias que llegaban desde distintos puntos sobre la suerte que habían corrido sus compañeros, en varias zonas los mandos de la Benemérita decidieron refugiarse con sus familias en lugares que consideraban seguros para su defensa, a la espera de ayuda o de que el devenir de los acontecimientos les fuese favorable. Los tres ejemplos más relevantes se dieron en Oviedo, en Toledo y en el aislado enclave del Santuario de la Virgen de la Cabeza, en la provincia de Jaén.

En Asturias, la fuerza de la Guardia Civil que había conseguido escapar a tiempo de los ataques milicianos (no pudieron hacerlo los de las cuencas de Sama de Langreo, Mieres y La Felguera, que sucumbieron a las iras de los mineros) tenía la orden de concentrarse en Oviedo. En total 1300 guardias civiles se unieron a la guarnición de la plaza, unos 900 hom-

bres, entre militares y guardias de asalto, y 850 paisanos, en su mayoría falangistas. Mandaba esta fuerza el coronel Aranda, gobernador militar de la plaza, que sólo obedeció la orden de Mola para sublevarse cuando se aseguró de tener el número suficiente de guardias civiles a su disposición. Lo hizo el día 20, y dos días después comenzó el asedio, que se prolongaría por ochenta y cinco largos días. Finalmente, el 17 de octubre, cuando las fuerzas y las municiones eran escasas, los sitiados recibieron la ayuda de las columnas gallegas que mandaba el coronel Pablo Martín Alonso, y el asedio de Oviedo tocó a su final.

En Toledo, el teniente coronel Jefe de la Comandancia, Pedro Romero Basart, tenía muy claro desde el primer momento de que bando posicionarse. Había sufrido la política de destinos del Frente Popular y había estado procesado por su participación en la *sanjurjada*. Previa la sublevación, había transmitido una orden reservada a todas las unidades con la clave “siempre fiel a su deber”, que implicaba la prohibición de obedecer cualquier orden que no proviniese de él. Un total de 690 guardias civiles con sus familias (570 mujeres y niños) se agruparon en la ciudad imperial. Romero Basart acordó con el mando militar más caracterizado de la plaza, el coronel Moscardó, declarar el estado de guerra y refugiarse en la fortaleza de El Alcázar. El día 22 de julio la aviación republicana hizo los primeros ataques sobre la fortaleza, al tiempo que sus tropas de tierra tomaban posiciones para el asalto. Las fuerzas de la Guardia Civil fueron decisivas en la resistencia. Además de que representaban el 57,78% del total de defensores, se añadía su veteranía y determinación, robustecida por la presencia de sus familias. Sólo así puede entenderse el estoicismo demostrado ante los brutales ataques que sufrió la fortaleza, hasta quedar prácticamente destruida y sus muros enrojecidos por la sangre de sus defensores muertos, entre ellos 55 guardias civiles. Por fin, el 27 de septiembre, tras más de dos meses de asedio, las tropas africanistas del general Varela liberaron El Alcázar. El significado de la acción fue tan notable como dispar para ambos bandos. A pesar de no ser un objetivo militar prioritario, la defensa de Toledo había acaparado la aten-

ción de medio mundo, y su liberación tuvo un impacto enorme para la opinión pública: al tiempo que hacía creíble la fortaleza de los nacionales, elevaba su moral y reforzaba el liderazgo de Franco, debilitaba la de los republicanos. Para la Guardia Civil, serviría para que el general Alonso Vega, una vez nombrado Director General de la Guardia Civil por Franco, pudiese utilizar el heroísmo y la lealtad de los guardias civiles defensores de El Alcázar como arma para defender la continuidad del Cuerpo en la España franquista, como veremos en el siguiente capítulo.

La misma utilización se hizo del Santuario de la Virgen de la Cabeza, un enclave aislado en plena serranía jienense, alejado del teatro de operaciones y, por tanto, sin interés estratégico, pero que fue uno de los ejemplos de mayor estoicismo por parte de un centenar de guardias civiles, que a las órdenes del capitán Cortés, sufrieron nueve meses de durísimo asedio, hasta que diezmados, exhaustos y sin víveres ni munición, tuvieron que rendirse.

En los frentes de combate, la situación de los guardias civiles tampoco era mejor. La necesidad que tenían ambos bandos de contar en sus filas con su experiencia y disciplina, hizo que desde el primer momento los integrasen en las columnas de combate o delegasen su dirección en oficiales leales. Esta necesidad explica que desde el momento de quedar fijado el frente de Madrid, el general Miaja, nombrado jefe del Ejército republicano del Centro, ordenase que la mayor parte de los guardias civiles concentrados en la capital partiesen hacia la sierra madrileña, donde se iban a librar encarnizados combates, especialmente hasta el día 25 de julio. Esta importante participación y la agresividad del frente madrileño, explica el que sólo en los tres primeros meses de la contienda cayeran 3125 guardias civiles en la defensa de Madrid. De la misma forma, fueron frecuentes las llamadas para que los guardias civiles reforzasen las líneas del frente en las diversas zonas de combate, y lo fue tanto en la zona nacional como en la republicana, a veces con resultados trágicos para los guardias civiles, fusilados si caían en manos del enemigo, como el caso de Beasain, donde los guardias civiles de la columna que hizo frente al coronel Beorlegui en su camino hacia San Sebastián fueron fusilados nada

más caer prisioneros. Varios sucesos más ilustran esta conducta, en especial en la zona republicana, convirtiendo a la Guardia Civil y a sus hombres en una de las principales víctimas institucionales de la guerra civil.

NOTAS

(1) Figueroa, Álvaro, Conde de Romanones; *Y sucedió así*. Madrid, 1947, pág. 29.

(2) El gesto de Sanjurjo de dirigir el despliegue de la Guardia Civil a lo largo del recorrido, fue de respeto a la persona del rey; "Lealtad de la Guardia Civil", en *Revista Técnica de la Guardia Civil (RTGC)*. Madrid, 1931; págs. 242-243.

(3) *RTGC*, junio 1931.

(4) *Ibidem*

(5) Rivas Gómez, Fernando; "La República en marcha: de Arnedo a la sublevación de agosto", en *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil (REHGC)*; núm. XIX; págs. 127.

(6) Artículo de Valentín F. Cuevas para *Las Provincias* de Valencia, 13 de diciembre de 1931.

(7) *Ibidem*; pág. 206.

(8) Calderón, Ricardo; pronunció estas palabras durante su exposición de cargos contra los acusados de la matanza de los guardias civiles durante el Consejo de Guerra celebrado en julio de 1933. Cervero Carrillo, José Luis; "Castilblanco", en *Revista Guardia Civil*, julio 1996.

Esta es la opinión de Esteban Infantes; *General Sanjurjo*. Madrid, 1957; pág. 171.

(10) Para un conocimiento ampliado de lo que ocurrió en Riotinto, véase a López Corral, M; "*La Guardia Civil en la Restauración*". Madrid, 1905; págs. 493 a 498.

(11) *Ibidem*...; pág. 139.

(12) En esta población toledana, el 8 de julio de 1932 campesinos armados dirigidos por el alcalde del pueblo, de filiación comunista, cercaron el pueblo para impedir que nadie saliese de la localidad y se dedicaron a quemar eras y trigales. Presos del pánico, los propietarios acudieron en ayuda de la Guardia Civil para que pudiese freno a los desmanes. Seis guardias civiles del Puesto, secundados por una veintena de vecinos, salieron al encuentro de los amotinados, pero fueron atacados y obligados a refugiarse en una casilla de las afueras del pueblo, donde se hicieron fuertes. En medio de la refriega, el capitán de la Compañía intentó romper el cerco, pero su vehículo fue alcanzado por varios disparos que produjeron la muerte de su ordenanza, el guardia civil Pedro Cabello. El tiroteo se prolongó por espacio de varias horas, con un saldo de varios guardias heridos, dos comunistas y un derechista muertos. Al fin, en la tarde del trágico día, arribaron al pueblo doscientos guardias civiles a las órdenes del Director General del Cuerpo, general Cabanellas Ferrer, e impusieron la calma en el pueblo. Rivas; "La República en llamas"; pág. 149.

(13) Un estudio pormenorizado de la sublevación del 10 de agosto puede verse en el trabajo de un oficial de la Guardia Civil, testigo de excepción del pronunciamiento en la capital sevillana, Díaz Carmona, Antonio: "El 10 de agosto de 1932", escrito para la *Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil* números II y IV. Madrid, 1969 y 1970, respectivamente.

(14) Poco después, el 19 de noviembre de 1932, corría la misma suerte el Cuerpo de Carabineros, que pasaría a depender exclusivamente del Ministerio de Hacienda.

(15) El 12 de agosto de 1933 el Ministerio de la Gobernación aumentó el haber de los empleos más bajos, fijando además una bonificación adicional anual que iba desde 275 a los guardias civiles hasta las 500 a los sargentos, aumentadas en una gratificación para toda la tropa de 375 pesetas por cada quinquenio de antigüedad.

(16) *RTGC*, 1935; pág. 364.

(17) Véase a Munis, G; *Jalones de derrota, promesa de victoria*; Madrid, 1977.

(18) Durante mucho tiempo se atribuyeron los disparos que acabaron con la vida de Rodríguez Medel al guardia conductor a las órdenes del teniente Arricivita Vidondo, que mandaba la Línea de Elizondo, pero investigaciones recientes apuntan a que fue el propio conductor que tenía Rodríguez Medel.

(19) Una vez consumaban su paso a la zona nacional, los guardias civiles eran llevados a campos de concentración, donde permanecían mientras se depuraban sus responsabilidades en la zona republicana contra la causa nacional. Una vez cumplido este trámite y de no existir responsabilidad, eran destinados a las Unidades que funcionaban en zona nacional. Durante el tiempo que duró la guerra civil, en el bando nacional se siguió la política de no permitir el ingreso en la Guardia Civil de nadie que no fuesen aquellos aspirantes que habían solicitado ingresar en el Cuerpo antes del 18 de julio de 1936. Esta medida protegió a la Guardia

Civil de la posible intoxicación de falangistas, requetés, etc y consiguiendo politización del Cuerpo, al contrario de lo que se haría en la zona republicana.

(20) *Gaceta de Madrid*, núm. 216, de 2 de agosto de 1936.

(21) Las manifestaciones externas también tenían una orientación revolucionaria. Si bien la uniformidad apenas cambió en un principio, y continuó la que tenía la ex Guardia Civil, se sustituyó el emblema clásico con la "GC", por una estrella roja de cinco puntas.

EL FACTOR HUMANO COMO HERRAMIENTA PROCESAL: “EL AGENTE ENCUBIERTO”

JULIÁN LÓPEZ MUÑOZ

Licenciado en Derecho.
Doctorado en Derecho Penal.

El presente trabajo intenta analizar la situación del Agente Encubierto en su lucha contra el crimen organizado, se ha circunscrito al tráfico de drogas como delito contra la salud pública, no obstante la problemática a la hora de emplear esta figura procesal se planteará de igual forma en cualquiera de los otros diez delitos que pueden ser investigados mediante este “factor humano” que es el Agente Encubierto.

Si existen evidencias que no admiten discusión y que los estados modernos han de combatir, por la propia existencia del estado, una de ellas es la actuación de las organizaciones criminales en el tráfico masivo de estupefacientes; sin las que sería imposible que las enormes cantidades que a diario transitan por el mundo pudieran fluir por rutas y a través de medios de transportes insospechados, si no se activan desde una organización y una planificación de infraestructuras colosales; muestra de ello son las incautaciones de droga en nuestro país, sirva como ejemplo las llevadas a cabo en 2008:

- Cocaína: 27.980,989 Kgs.
- Hachís: 682.671,918 Kgs.
- MDMA (Éxtasis): 534.906 Unidades

De todos los detenidos en ese mismo año, 19.696 personas, por delitos de narcotráfico, podrían contarse con los dedos de una sola mano aquellas que formaron parte del núcleo de decisión de una organización importante, lo que hace que la circunstancia 2.^a del artículo 370, “*que se trate de los jefes, administradores o encargados de las organizaciones...*”, quede prácticamente vacía de contenido ante estos dirigentes criminales, porque su situación

jerárquica hace casi imposible que pueda probarse que las órdenes partieron de ellos y su presencia física en el momento del tráfico es inexistente. Como mucho, la justicia se aproximará a ellos mediante prueba indiciaria, que en la mayoría de los casos será muy difícil de llevar a buen término, porque los grandes despachos de abogados defensores se encargarán de desmontar; o los mismos capos, por otros métodos como el cohecho, la extorsión o la amenaza de funcionarios, serán los que pongan todos los impedimentos a la justicia.

Ante esta situación, el estado de Derecho dispone de una herramienta procesal, única, que garantiza el aporte de pruebas sólidas para demostrar la existencia de una organización criminal, y la estructura jerárquica de sus componentes, pudiendo conocer desde la jefatura hasta los niveles más básicos de la pirámide criminal; esa herramienta procesal es el Agente Encubierto.

La figura del Agente Encubierto nace como consecuencia del mandato específico del artículo 282 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal con la finalidad de llevar a cabo actuaciones enmarcadas en el 282, *“averiguar delitos públicos, practicar diligencias que descubran a los delincuentes y recoger los instrumentos, efectos o pruebas del delito y ponerlo a disposición judicial”*; es decir, las actividades propias de la policía judicial. En este marco y para luchar contra la criminalidad organizada y en concreto investigar sus actividades, la LO 5/1999 modificando a la de Enjuiciamiento Criminal en materia de perfeccionamiento de la acción investigadora sobre tráficos de drogas y otras actividades ilícitas graves, crea esta figura cuyo futuro se preveía alentador en el momento de su creación, pero su estancamiento jurídico ha hecho albergar reticencias y desconfianzas en los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al no encontrarse suficientemente amparados en su acción contra este tipo de “criminalidad organizada”.

Esta criminalidad, que hasta la reciente reforma del Código Penal, L.O. 5/2010, era investigada bajo parámetros de “delincuencia organizada”, o del delito de “asociación ilícita”, incapaz de responder a los diversos supuestos de agrupaciones u organizaciones criminales, prueba de ello los escasos pronunciamientos jurisprudenciales que llegaban a condenar por

esta figura, posee unas características peculiares respecto a medios, potencial económico y humano, motivación para delinquir y capacidad de penetración social, política y económica, que difícilmente puede contrarrestar su amenaza al estado de Derecho, a no ser con la actuación de miembros de la Policía Judicial que se introduzcan entre sus componentes para descubrir sus intenciones y obtener pruebas de ello. Fruto de las sociedades postindustriales, la delincuencia organizada supone un riesgo extraordinario para los estados además de una innovación en la actividad delictiva tradicional.

No podían continuar de manera personal, los agentes policiales, enfrentándose a la lucha contra la delincuencia organizada respecto al tráfico de drogas, corriendo riesgo físico y además jurídico por llevar a cabo actividades no regladas, simplemente por el hecho de no estar amparadas en una norma. Y era el propio Tribunal Supremo el que pedía al legislativo que hiciera frente a tal necesidad. En este sentido la sentencia de 3 de noviembre de 1993 reclamaba del legislador la regulación de la figura del agente encubierto y así declaraba que “la provocación de la infracción penal por un agente de la Autoridad es un medio de prueba incompatible con los principios generales que garantizan la legalidad del proceso, con la interdicción de la arbitrariedad y con la dignidad de la persona, pero se entiende excluida la provocación cuando la actuación del agente encubierto al instigar al hecho delictivo realmente persigue y descubre una conducta criminal anterior, el cauce por donde viene discurriendo una preexistente actividad criminal, lo cual no pasa de ser una actuación de investigación propia del cometido de la Policía judicial. Sin duda su intervención es una injerencia en la vida privada del sospechoso y debieran estar previstas en la Ley las condiciones de su ejercicio”.

1. EL AGENTE ENCUBIERTO FRENTE A LAS ORGANIZACIONES CRIMINALES.

A juicio de SILVA SANCHEZ dos fenómenos que se encuentran como típicos de las sociedades postindustriales son la *globalización* económica, fenómeno que se define por la eli-

minación de restricciones a las transacciones y la ampliación de mercados y por otro la *integración* que supone la consecución de un mercado común de varios países, con libre tráfico de personas, capitales, servicios y mercancías, y la eliminación de barreras arancelarias. Estos fenómenos tienen un doble efecto sobre la delincuencia, por un lado conductas que tradicionalmente se contemplaban como delictivas dejan de serlo, conductas vulneratorias de barreras y controles estatales a la libre circulación pasan de ser punibles a no serlo. Por otro lado se conforman modalidades nuevas de delitos clásicos, así como la aparición de nuevas formas delictivas, de tal modo que la integración genera una delincuencia contra los intereses financieros (fraude al presupuesto –criminalidad arancelaria–, fraude de subvenciones), al mismo tiempo que contempla la corrupción de funcionarios de las instituciones de la integración, siendo las expresiones que mejor definen los rasgos generales de la delincuencia de la globalización: la criminalidad organizada, la criminalidad internacional y la criminalidad de los poderosos.

Ante este panorama la L.O. 5/1999 incorpora unas reformas que parten de la insuficiencia de las técnicas de investigación tradicionales en la lucha contra este tipo de criminalidad organizada, internacional, y de los poderosos, que actuará con abundantes medios conducentes a la perpetración de los delitos, entre ellos y uno de los que más activos dejará a la organización: el tráfico de drogas, y será en este campo, principalmente, donde el agente encubierto se expondrá. No será algo nuevo para él ya que los policías y guardias civiles han estado llevando a cabo labores en la lucha contra estos tráficos, desde antes de existir formalmente esta cobertura legal, jugándose algo más que el mero prestigio profesional, ante un estado de verdadera necesidad al investigar esta criminalidad organizada. A lo largo de muchos años (me consta que ya a mediados de la década de los 70), los funcionarios policiales adoptaban técnicas operativas consistentes, a falta de soporte legal específico, en hacer lo que veían a otras policías extranjeras mucho más avanzadas en cuanto a legislación antidroga y de lucha contra la criminalidad organizada, amparando su actuación, según GRANADOS

PÉREZ, en la causa de justificación de “obrar en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho oficio o cargo”. Aunque manifiesta un excesivo optimismo, a mi juicio, cuando añade que no cabe duda de que la incorporación de esta figura al ordenamiento procesal y su estricta regulación aporta seguridad jurídica y está en consonancia con otros países que ya vienen usando, con específico apoyo legal, estos instrumentos que pueden aportar una mayor eficacia en la lucha contra graves manifestaciones del crimen organizado.

Esta L.O. 5/1999, de magro contenido, ha querido dar respuesta a la imperiosa necesidad de que guardias civiles y policías penetren en organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, y una vez llevada a cabo la penetración han podido comprobar que la legislación resulta inoperativa en muchos aspectos y peligrosa, dado que el agente, en cuestión, queda desprotegido en su vida diaria como infiltrado, reduciendo negativamente en su futuro profesional, personal y familiar.

Subyace, en la regulación de la ley, una total ausencia de rigor en la delimitación de las funciones que corresponden en nuestro proceso penal a Jueces, Fiscales y a mandos de la Policía Judicial, que obliga al agente encubierto a depender, e informar directamente en su función operativa, de tantas autoridades y mandos, que difícilmente le puede quedar tiempo para realizar su infiltración o para garantizar su cobertura ficticia. E igualmente se refleja una “peculiar y cuando menos, poco reflexiva tramitación parlamentaria”, originada por dos propuestas diferentes de los dos partidos políticos mayoritarios.

Se prevé cubrir la identidad real, del agente encubierto, bajo una identidad supuesta entregada por el Ministerio del Interior, que incluso puede utilizar para declarar en el proceso penal, aunque desnaturalizada, y peligrosamente el juez tiene la facultad de poder optar, según su criterio, por obligar al agente encubierto a declarar con su identidad real, algo que constituye un riesgo para el agente de policía que en la totalidad de los casos, desprendido de miedos y con espíritu de servicio a la sociedad tuvo la tenacidad de entrar a formar parte de una organización criminal, bajo el paraguas de una ley que a juicio de MORENO

CATENA “dejará en una enorme inseguridad jurídica a los miembros de las fuerzas de seguridad que se ven abocados a realizar operaciones de infiltración en bandas criminales”.

Cabe apuntar que la nueva regulación del agente encubierto no es en algunos aspectos tan novedosa, ya que lo regulado ha sido la antigua actividad de compra-venta simulada de drogas o de otros efectos, amparada en la doctrina del Tribunal Supremo. Lo que sí se da con esta nueva regulación es la ralentización, en ocasiones, de manera que puede afectar negativamente al resultado de la operación, además de llevar a situaciones jurídicas incómodas o peligrosas a los agentes policiales, cuando en la vista oral sea difícil demostrar que los delincuentes iniciaron por sí mismos la actividad ilegal. Y también es un hecho la confusión existente entre agente encubierto y agente provocador. El agente, con su actuación, no determina el nacimiento del hecho delictivo, sino que se introduce en una organización criminal para poder descubrir a aquellos que se integran en la misma y actúan por y para ella.

Y es precisamente en la actuación del agente en donde hay que distinguir dos estadios: 1.º la actuación policial que sirve para descubrir una infracción, ya consumada, del delito, y 2.º la infiltración policial. En todo caso, existe un elemento en común dentro de la gran variedad de ellos, y es que la Policía solamente hace aflorar un delito que previamente ya se había cometido. Por tanto, si el delito ya se ha iniciado, la actuación policial sólo va a influir en el grado de perfección o agotamiento del mismo, bien porque se limita a su descubrimiento y constatación en la fase consumativa, bien porque origina su frustración si la intervención se produce antes de que el delito se consuma. Todas estas actuaciones nos conducen a considerar que se trata de una técnica policial para descubrir a aquellos que han delinquido, conocer sus planes, abortarlos y detener a los autores. La Policía actúa ejerciendo aquellas funciones que le otorgan las Leyes, porque el delito nace libremente de la voluntad del autor y se desarrolla conforme a esa ideación, hasta que la intervención policial se cruza. La infiltración es por tanto un medio de investigación cuya finalidad es descubrir una actividad delictiva preexistente. La investi-

gación policial, sin conculcar legalidad alguna, se encamina al descubrimiento de delitos ya cometidos, generalmente de tracto sucesivo como suelen ser los de tráfico de drogas, porque en tales casos los agentes no buscan la comisión del delito sino los medios, las formas o los canales por los que ese tráfico ilícito se desenvuelve, es decir, se pretende la obtención de pruebas en relación a una actividad criminal que ya se está produciendo pero de la que únicamente se abrigan sospechas. En este sentido el Tribunal Supremo en sentencia de 28 de julio de 1998 deja claro que no existe delito provocado *“cuando la actuación de los agentes no origina la comisión del delito sino la salida a la luz del ya consumado, poner al descubierto al tráfico ilícito y obtener pruebas de una actividad sobre la que existía vehementemente sospecha”*.

1.1. AMBITO OBJETIVO

El punto 4 del artículo 282 bis LECR contiene una enumeración tasada de los delitos que pueden investigarse bajo el estatus de agente encubierto, estos son:

- 1.º Secuestro de Personas (arts.164 a 166 CP).
- 2.º Prostitución (187 a 189).
- 3.º Delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico (237, 244, 248 y 301).
- 4.º Contra los derechos de los trabajadores (312 y 313)
- 5.º De tráfico de especies de flora o fauna amenazada (332 y334).
- 6.º De tráfico de material nuclear y radiactivo (345).
- 7.º Delitos contra la salud pública (368 a 373).
- 8.º Falsificación de moneda (386).
- 9.º Tráfico y depósito de armas (566 a 568).
- 10.º Terrorismo (571 a 578).
- 11.º Contra el Patrimonio Histórico (art. 2.1-e de la LO 12/95, de 12 de diciembre de represión del contrabando).

Sobre esta enumeración, aun teniendo como razonable que se limite la actuación del agente encubierto, a juicio de autores como DEL-

GADO MARTÍN o CHOCLÁN MONTALVO no se comprende los criterios usados para incluir una serie de delitos y excluir otros; por ejemplo no se ha incluido el delito de asociación ilícita del art. 515.1º CP, que se dan con frecuencia en el ámbito de la delincuencia organizada; o el cohecho del funcionario público, o ciertos delitos contra la Administración de Justicia, amenazas, coacciones, alteración de precios en concursos y subastas públicas y otros. Sin embargo delitos como el de robo y el de hurto de uso de vehículos (art. 244 CP) o delitos relativos a la flora y fauna (322 y 334 CP) castigados con penas menos graves, se incluyen.

1.2. AUTORIZACION PREVIA

El Art. 282 bis dispone en su punto 1 que “*A los fines previstos en el artículo anterior y cuando se trate de investigaciones que afecten a actividades propias de la delincuencia organizada, el Juez de Instrucción competente o el Ministerio Fiscal dando cuenta inmediata al Juez, podrán autorizar a funcionarios de la Policía Judicial, mediante resolución fundada y teniendo en cuenta su necesidad a los fines de la investigación, a actuar bajo identidad supuesta y a adquirir y transportar los objetos efectos e instrumentos del delito y diferir la incautación de los mismos. La identidad supuesta...*”

Esta autorización previa actúa como hecho habilitante, requisito ineludible sin el cual no podría operar un miembro de la Policía Judicial con documentación supuesta, el objeto de esa autorización es proporcionar cobertura personal de su responsabilidad, actividad que sería imposible llevarla a cabo bajo autorización gubernativa, ni siquiera del máximo responsable de la investigación. La regulación plantea el problema de si el Fiscal cesa en sus funciones cuando da cuenta inmediata al juez remitiendo las diligencias que se hayan practicado hasta entonces; lo normal es que al ser actuaciones preprocesales el Fiscal puede otorgar y continuar con la investigación, siempre que no hayan de practicarse actuaciones que restrinjan derechos fundamentales, en cuyo caso se deberá incoar un procedimiento y pasar lo actuado al Juez de

Instrucción, conforme al artículo 785 bis 3 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Dado que las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas, normalmente, operan no en un punto concreto sino en varias partes del territorio nacional, e incluso internacional y, atendiendo a las competencias que la ley Orgánica del Poder Judicial atribuye a la Audiencia Nacional, aunque la ley no lo mencione, entendemos que la autorización será la otorgada por el Juez Central de Instrucción. Otorgamiento que la ley debería de haber plasmado para evitar confusiones, y ello por varias razones esenciales, entre las que se encuentran, como expone NARVAEZ RODRÍGUEZ, “El principio de oportunidad reglada. Además, porque la autorización, que la ley exige que sea mediante resolución motivada, sólo el Órgano Jurisdiccional tiene competencias para otorgarla. Sería absurdo exigir esta motivación al Juez, y nada al Ministerio Fiscal, máxime cuando se permite que el agente infiltrado pueda realizar actos, de los que se le exime de responsabilidad penal, que son delictivos. Y, en último lugar, porque el órgano auténticamente imparcial es el Judicial, y aunque el Ministerio Fiscal tiene consagrada su imparcialidad constitucionalmente, dentro del proceso penal pudiera mantener una posición de parte acusadora en un proceso por narcotráfico en el que el agente encubierto ha actuado mediante su autorización”.

Según SEQUEROS la habilitación debe ser concedida por el Juez o el Fiscal, en la medida en que va a comportar la “justificación” de actividades ilegales que en modo alguno podrían obtener amparo judicial si su ejecución hubiera sido autorizada desde instancias gubernativas. Las razones de que junto a la Autoridad judicial pueda también el Fiscal, como garante de la legalidad, autorizar la actuación del agente encubierto, están fundadas en las limitaciones que en el orden expuesto conlleva la concesión, implicará en todo caso su *comunicación inmediata* a la Autoridad judicial, que, en consecuencia, procederá a la apertura de las correspondientes actuaciones; confluendo en el otorgamiento el necesario principio de *legalidad* frente al de *oportunidad*. Aunque a priori ambos principios son antitéticos, en la medida en que el de legalidad suele contraponerse al de oportunidad, esa contra-

posición se difumina cuando el uso de la discrecionalidad se ejerce dentro de los términos que la misma ley autoriza. En este sentido autores como RUIZ VADILLO entienden que cuando la ley concede al Juez o al Fiscal la posibilidad de ejercitar el arbitrio en una decisión, no se está haciendo realmente uso de ese arbitrio en el terreno de la oportunidad en la medida en que la oportunidad reglada se hace legalidad en ese caso y su aplicación es correcta y ortodoxa.

Por tanto debe observarse antes de decidir sobre la concesión de la cobertura, que tal autorización está amparada por el principio de proporcionalidad entendido bajo el fiel de la balanza compuesta por la solicitud y necesidad real, frente a la importancia de los delitos objeto de persecución y conveniencia de tal concesión. REY HUIDOBRO entiende que la medida debe guardar una proporcionalidad con la gravedad que en apariencia presenta la infracción penal a la que va dirigida, debiendo reservarse para aquellos supuestos en los que se quiera dismantelar una organización de cierta entidad, de la que se tengan sospechas fundadas de que viene dedicándose al tráfico de drogas.

A mi juicio una técnica operativa policial como es la autorización de un agente para actuar de manera encubierta, que hasta la promulgación de la LO 5/99 se amparaba en el artículo 282 de la LECR, poniendo en práctica la misión encomendada a la Policía Judicial de “la averiguación de los delitos que se cometieren en su territorio o demarcación y practicar, según sus atribuciones las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir a los delinquentes”, cuyos resultados empíricos hasta entonces se ponderaban positivos; debería haberse dejado su aprobación al Ministerio del Interior, dando cuenta al juez competente, para así flexibilizar la acción del agente infiltrado, y solicitar la autorización del juez o el fiscal sólo en casos muy tasados cuando el agente hubiera de actuar poniendo en riesgo derechos fundamentales, como sería el caso, por ejemplo y entre otros, de la necesidad de utilizar medios técnicos de escucha, balizamiento o localización; abundando en que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su extensa jurisprudencia de la que cabe apuntar la Sentencia de 15 de junio de 1992,

conocida como “el caso Lüdi contra Suiza”, considera legítimo el empleo del agente infiltrado como método para la obtención de pruebas, sin que sea precisa habilitación legal expresa, durante la fase de instrucción, puntualizando que cuando se pretenda mantener el anonimato en la fase de juicio oral se privará a las declaraciones del agente del carácter de prueba de cargo.

1.3. ACTUACIÓN BAJO IDENTIDAD SUPUESTA

La última parte del párrafo primero del punto 1 establece que “...*La identidad supuesta será otorgada por el Ministerio del Interior por el plazo de seis meses prorrogables por períodos de igual duración, quedando legítimamente habilitados para actuar en todo lo relacionado con la investigación concreta y a participar en el tráfico jurídico y social bajo tal identidad*”. Añadiendo que “*La resolución por la que se acuerde deberá consignar el nombre verdadero del agente y la identidad supuesta con la que actuará en el caso concreto*” y ordenando que “*la resolución será reservada y deberá conservarse fuera de las actuaciones con la debida seguridad*”.

Prevé la ley que el plazo de seis meses de utilización será prorrogable, y así debe ser ya que la infiltración de un agente en una organización no es sólo para conocer un aspecto concreto de un delito sino para investigar toda la actividad criminal relacionada con ese delito, hecho que en la mayoría de los casos se dilata más de seis meses en el tiempo.

Poco novedoso aporta la Ley Orgánica 5/1999, en este sentido, si acaso ralentiza el otorgamiento de identidad supuesta. El anterior Código Penal, de 1973 en su art. 322, autorizaba el uso de nombre supuesto temporalmente, con la pertinente autorización administrativa mediante justa causa. Igualmente se amparaba la posibilidad de actuar con una identidad supuesta, que conlleva en definitiva la utilización de un nombre y apellidos falsos, tras la aprobación de la *L.O. 19/1994 de 23 de diciembre de Protección a testigos y peritos en causas criminales*. Sumado a lo referido en el apartado anterior, la autoridad administrativa podría seguir documentando a los policías

dedicados a luchar contra el crimen organizado; de hecho se siguen documentando, existiendo causa justa, para ser utilizadas en actividades operativas ajenas a lo regulado en la LO 5/1999.

Sobre la actuación y participación en el tráfico jurídico, no resulta fácil desentrañar el significado de tan imprecisa como ambigua expresión, que por razones de lógica debemos hacer coincidir con actividades, siempre cubiertas con la proporcionalidad, de carácter accesorio o periférico o meramente instrumentales. Actuaciones que podrían discurrir en su ejecución desde las más elementales, como compras, transportes de drogas o alojamientos en hoteles, etc., hasta otras más elaboradas jurídicamente, como es el otorgamiento de escrituras de bienes inmuebles como contra-prestación o resultado de la adquisición de drogas dentro de los márgenes legalmente autorizados.

Respecto a la resolución motivada, para actuar con identidad supuesta, la ley preceptúa que al ser reservada se conservará fuera de las actuaciones y con la debida seguridad, pero como en tantas otras ocasiones nada dice respecto a dónde, cómo o quién debe conservarla con seguridad. Ante este silencio puede entenderse o bien que corresponde al propio Juez de Instrucción custodiarlas en un archivo que quedará bajo su propia custodia, o bien que, puesto que el artículo 6.b, del Reglamento del Secretariado de 29 de abril de 1988, preceptúa que la conservación de los datos documentados de la verdadera personalidad del testigo protegido corresponde al Secretario Judicial mientras esté vigente esa medida, sea pues al Secretario Judicial al que corresponda conservar y custodiar la resolución por la que se acuerde tal medida. En este sentido MOLINA PÉREZ añade “que al igual que sucede con los testigos protegidos, de forma que la pieza separada quede bajo la custodia del Secretario Judicial y fuera de las actuaciones como preceptúa la propia Ley”.

1.4. CONTROL DE SU EJERCICIO

Prescribe el último párrafo del apartado 1 del art. 282 bis LECRIM que: “*La información que vaya obteniendo el agente encubierto deberá*

ser puesta a la mayor brevedad posible en conocimiento de quien autorizó la investigación. Asimismo dicha información deberá aportarse al proceso en su integridad y se valorará en conciencia por el órgano judicial competente”. La actividad del agente encubierto no cabe duda que pueda resultar una injerencia en la vida privada, justificándose su actuación siempre que se den los requisitos de legalidad, legitimidad del fin y necesidad.

Resulta imprescindible un control judicial sobre la actuación del agente que vulnera el derecho fundamental a la intimidad de los investigados, en primer lugar porque se trata de una medida que se extiende en el tiempo y por tanto la acción perniciosa sobre el derecho es más dilatada, sin solución de continuidad y abarcando todo un espectro que engloba numerosos aspectos de la vida del individuo, comunicaciones, relaciones con personas, afiliaciones, domicilio, necesidades íntimas físicas y de credo y un largo etcétera; también porque los titulares de los derechos afectados ignoran la aplicación de ese medio de investigación. Y además porque no solamente aparecerán en el escenario de la investigación personas pertenecientes a la organización criminal, sino otras muchas que, incluso, de buena fe se relacionarán con ellas.

Este control judicial se enmarca en tres momentos diferentes: la resolución que autoriza, el periodo de operativa policial y finalmente la valoración de la prueba por el tribunal sentenciador. Con el auto autorizante, el juez, podrá establecer como ejercerá el control jurisdiccional marcando los tiempos y las vías a través de las cuales el agente deberá informar obligatoriamente, pudiéndose designar a un “controlador”, normalmente un superior jerárquico, para que establezca el puente entre juez e infiltrado.

Como la existencia de un auténtico control judicial afecta al propio régimen de ejercicio de la medida restrictiva, y no solamente a la forma de incorporación al juicio de la información obtenida, su ausencia determinará la nulidad de la injerencia mediante agente encubierto: Los datos obtenidos durante su actividad no pueden ser introducidos en el juicio oral como elementos de convicción a través de la declaración testifical del agente, ni tampoco mediante otros medios de prueba.

1.5. REQUISITOS SUBJETIVOS

El agente encubierto no busca cometer delitos, sino descubrirlos, y tener conocimiento de los medios y las formas de comisión, según ZARAGOZA AGUADO “la penetración o infiltración en tales grupos criminales permite recabar información sobre su estructura y su modus operandi, así como obtener pruebas sobre la ejecución de hechos delictivos”. La ley española limita la intervención reglada del agente encubierto solamente a *los funcionarios de la Policía Judicial*, excluyendo, a quien no ostente dicha condición, y ninguno de ellos puede ser obligado a actuar como agente encubierto. En consecuencia ningún miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que no sea policía judicial, puede actuar, a efectos legales, como agente infiltrado; podrá observar el ambiente criminal y actuará en el ejercicio de sus funciones de indagación y prevención, pero no podrá gozar de las prerrogativas ni podrá realizar las actuaciones que la ley permite al agente encubierto.

No podrán ser autorizados para actuar como agentes encubiertos, personas que en la actualidad llevan a cabo misiones como infiltrados en organizaciones criminales, tales son miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que no tengan la condición de Policía Judicial; agentes de Servicios de Inteligencia ya que ni siquiera reúnen la condición de policía; las Policías Locales pues según la LO 2/86 son meros colaboradores de la Policía Judicial; Los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas si éstas no tienen transferidas las competencias en materia de Policía Judicial, y de poseer esta transferencia solamente podrán actuar los agentes que tengan la especialidad y el cometido de Policía Judicial; los Agentes de Vigilancia Aduanera tampoco podrán actuar como agentes encubiertos aunque la Disposición Adicional 1.^a de la LO 12/95 de 12 de diciembre, les atribuye la condición de Policía Judicial en relación con los delitos de contrabando y sus conexos ya que estos no se encuentran dentro de los delitos tasados del punto 4 del art. 282 bis LECR; y por último no podrán actuar como agentes encubiertos, las personas civiles conocidas como confidentes o colaboradores, que por supuesto ni

son funcionarios ni tienen la condición de policías.

Expresa la ley que los funcionarios de policía judicial “...podrán mantener dicha identidad cuando testifiquen en el proceso que pudiera derivarse de los hechos en que hubiere intervenido...”. Este aspecto resulta novedoso efectivo y alentador, sin duda ayudará a las investigaciones el hecho de que se pueda declarar bajo esa identidad en el proceso penal. Porque de no ser así ¿a que se enfrenta el funcionario infiltrado?: a declarar con su nombre real o con su número de placa o tarjeta de identidad profesional, estas últimas informaciones altamente vulnerables y por tanto fáciles de conocer, para organizaciones que son capaces de penetrar en el tejido policial.

DELGADO MARTÍN, sostiene que el mantenimiento de la identidad supuesta durante toda la tramitación del proceso penal, también durante el juicio oral, sin que las partes lleguen a conocer la real, supone una necesidad primaria para el correcto funcionamiento, o incluso para la propia existencia, de la figura del agente infiltrado, argumenta que el funcionario actuará como agente infiltrado si el ordenamiento garantiza adecuadamente su integridad física que repercutirá también en la de su familia y para conseguirlo condición indispensable es la del mantenimiento del secreto de su identidad real, tanto durante el proceso como una vez finalizado.

Abundando en la seguridad del agente, la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigo y peritos en causas criminales, establece que durante el período de instrucción el Juez, al objeto de preservar la identidad de los testigos y peritos, podrá acordar que no consten en las diligencias que se practiquen su nombre, apellidos, domicilio lugar de trabajo y profesión, ni cualquier otro dato que pudiera servir para la identificación de los mismos, pudiéndose utilizar para ésta un número o cualquier otra clave.

Mandato que en ocasiones se queda inerte ya que el propio artículo 4.3 de la misma ley, dispone que si cualquiera de las partes solicita motivadamente en su escrito de calificación provisional, acusación o defensa, el conocimiento de la identidad de los testigos o peritos propuestos, cuya declaración o informe

sea estimado pertinente, el Juez o Tribunal que haya de entender de la causa, en el mismo auto en el que declare la pertinencia de la prueba propuesta, deberá facilitar el nombre y los dos apellidos de los testigos y peritos. Lo que significa que la reserva de identidad sólo se garantiza en el periodo de instrucción, pero no en la fase de juicio oral, donde el Juez o Tribunal está obligado a facilitar los datos de identidad del testigo a requerimiento “motivado” de alguna de las partes; se supone como expresa ALONSO PÉREZ que es a efectos de instar la recusación. Y no es baladí sentir, como le ha ocurrido al autor de este trabajo, la presión, la incertidumbre y el miedo al tener que identificarse a petición de una de las partes, con el número de identidad profesional real.

No cabe duda de que el testigo, en el caso concreto que estudiamos, tiene un plus de realidad que va más allá de la virtualidad que en principio pudiera pensarse, y es que es un “agente encubierto” no un mero testigo *in genere*. Y como refiere DELGADO MARTÍN esta restricción del derecho de defensa resulta proporcional y necesaria en orden a la finalidad que se persigue, que no es otra que la defensa de la seguridad pública a través de un incremento de la eficacia de la actividad policial en la investigación del grave fenómeno de la delincuencia organizada, sin olvidar que la ocultación de la identidad real del agente encubierto resulta absolutamente imprescindible tanto para su funcionamiento adecuado como para su propia existencia. Dejando claro que la LO 19/94 es una ley genérica frente a la LO 5/99 que es una ley especial, por lo que no resulta de aplicación el artículo 4.3 y por tanto el agente encubierto no se verá obligado a dar su nombre y apellidos verdaderos durante el juicio, si no que testificará con el nombre y apellidos supuestos que haya portado durante toda la investigación.

Es más: corrientes policiales implicadas en la lucha contra la criminalidad organizada aconsejan que la efectiva protección debe incluir la posibilidad de escuchar al testigo, sea protegido o agente encubierto, en ausencia del defensor. Tal propuesta se plasmó en la resolución n.º 29 del precongreso sobre Crimen organizado en el área del mar Báltico celebrado en Suecia en junio de 1999.

1.6. LIMITACIONES Y RESTRICCIONES

Como ha sido apuntado más arriba la actuación del agente encubierto se circunscribe a dos acciones principales, una dinámica y otra por el propio delito investigado y la forma de comisión, que configuran las respectivas limitaciones:

1.^a Se le ha de conceder autorización para llevar a cabo actos de investigación de delitos muy específicos perpetrados por personas o entidades que formen parte del crimen organizado.

2.^a Restricciones derivadas de la proscripción de la inducción al delito, pues de no ser de este modo conllevaría la ineficacia de los actos realizados en su actuación y, por lo tanto, no servirían sus averiguaciones como prueba de cargo ya que el propio agente, con su provocación, eliminaría toda posibilidad de menoscabo del bien jurídico protegido, ni siquiera podría ser calificado el hecho como delito imposible ante la carencia inicial y preconstituida de todo riesgo.

a) Limitación dinámica.

Establece el párrafo primero del apartado 1 los límites de la acción del agente encubierto, concretando que *“el Juez (o el Fiscal dando cuenta inmediata al juez) podrán autorizar a funcionarios de Policía Judicial, mediante resolución fundada y teniendo en cuenta su necesidad a los fines de la investigación...., a adquirir y transportar los objetos y efectos e instrumentos del delito y diferir la incautación de los mismos”*.

Según SEQUEROS este párrafo establece, clara y meridianamente que la acción se circunscribe a adquirir y transportar los objetos, efectos e instrumentos del delito y a dilatar, retardar o aplazar la incautación de los mismos. No se incluye como actividades formas que inviten, provoquen, inciten o propongan la comisión del delito, excluyéndose que el propio agente ofrezca en venta la mercancía, su actividad irá encaminada a desvelar y poner en conocimiento la forma de actuar la organización.

Respecto a la “adquisición” de objetos, efectos o instrumentos, el agente encubierto puede

adquirir exactamente igual que si no estuviera unguado por la ley como infiltrado, la jurisprudencia contiene multitud de sentencias como la de 8 de febrero de 1991, en las que los policías llevan a cabo compras simuladas de estupefacientes sin ser necesario para ello utilizar la nueva herramienta, porque a juicio del TS “los agentes no originan la comisión del delito, sino la salida a la luz del ya consumado”. De igual manera la STS 53/1997, de 21 de enero, entiende que “la conducta que, sin conculcar legalidad alguna, se encamina al descubrimiento de delitos ya cometidos, generalmente de tracto sucesivo,...los agentes no buscan la comisión del delito sino los medios las formas o los canales por los que ese tráfico ilícito se desenvuelve, es decir, se pretende la obtención de pruebas en relación con una actividad criminal que ya se está produciendo pero de la que únicamente se abrigan sospechas”. En estos casos, para JOSHI JUBERT, se da una actividad lícita encaminada a descubrir una infracción penal cometida o que se está cometiendo, a la que conceptúa como “intervención policial para la obtención de pruebas del delito”.

Antes de la ley 5/99 y ahora, un agente de la policía podía y puede llevar a cabo una compra a quienes estaban cometiendo el delito de tráfico de drogas, con la facilidad de no tener que pasar por las fases de pedir identidad al juez, esperar a que el Ministerio del Interior se la adjudique, informar al Juez pronta y exhaustivamente y ser miembro de la policía judicial “*sui generis*”. Es más, la nueva ley restringe la acción a la figura del policía con la especialidad de policía judicial, no dando opción ni a policías genéricos, que no sean especialistas, ni a confidentes o colaboradores que con posterioridad podrían comparecer como testigos en el proceso penal.

Por lo que al “Transporte” se refiere cabe decir que es una parte más del delito de tráfico de drogas, el que adquiere la mercancía la transporta, y de hecho el TS (SS 2 marzo de 1992, 9 febrero de 1996) ha considerado a los transportistas como autores materiales del delito de tráfico de drogas al ser uno de los elementos imprescindibles en la cadena de transmisión de la droga. Conecta esta actividad del agente encubierto con la técnica de la entrega vigilada de droga u otra sustancia ilí-

cita, se lleva a cabo durante un tiempo limitado que comienza con la compra y finaliza con el obligado decomiso en el momento de la entrega de la droga, la única diferencia se sitúa en que el agente encubierto puede llevar personalmente la droga y en la entrega vigilada no, no obstante un agente de policía podría llevar también la droga en una operación de provocación, a quienes ya habían cometido el delito con anterioridad.

Respecto a “Diferir” la incautación de objetos e instrumentos, para SEQUEROS suele coincidir con la aparición en la escena del receptor de la mercancía, que puede igualmente coincidir con el comprador o con un tercero de encargo, y el aplazamiento de la intervención vendrá impuesto por las circunstancias en las que el agente encubierto se verá obligado a desplegar sus astutas maneras al máximo, con el fin de hacer confluir la aprehensión de la droga con la detención del mayor número de partícipes.

La Autoridad judicial, los agentes de Policía Judicial, así como el Ministerio Fiscal, tienen la obligación de aprehender o incautar de forma inmediata, sin demora alguna, todos los objetos, efectos e instrumentos del delito. Así se deduce de la siguiente base normativa:

- 1.º Del art. 282 de la LECR, directamente dirigido a los agentes de Policía Judicial.
- 2.º En relación con la Autoridad Judicial, los arts. 226,334 y 575 de la LECR.
- 3.º No olvidemos, el deber que todo ciudadano tiene de denunciar inmediatamente las conductas delictivas de las que se tenga noticia (art. 259 y 262 LECR), ni la obligación de proceder inmediatamente a la comprobación del hecho denunciado, que pesa sobre toda Autoridad (judicial, del Ministerio Fiscal o policial) y todo agente de dicha Autoridad (art. 269LECR).

Según GIMENO SENDRA, la demora en la aprehensión no solamente contradice una obligación legalmente impuesta, sino que pudiera generar responsabilidad penal de la Autoridad o del agente. Recordemos que el art. 408 CP dispone que “la autoridad o funcionario público que faltando a la obligación de su cargo, dejare intencionadamente de promover la per-

secución de los delitos de que tenga noticia o de sus responsables, incurrirá en la pena de inhabilitación especial para el empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años". Dicha responsabilidad del agente queda desmontada en aplicación del el art. 263 bis de la LECR que tiene por objeto autorizar la circulación o entrega vigilada de drogas y que exime de la obligación de denunciar, estos delitos, a los órganos encargados de la persecución penal.

Al respecto para GÓMEZ RODRÍGUEZ España es el único país que, en la legislación contra la delincuencia organizada que autoriza operaciones encubiertas, ha decidido cercenar la investigación prolongada de una red criminal, al obligarse legalmente a no permitir ni una sola entrega parcial, en aras de alcanzar información suficiente para llegar a la cúpula de las organizaciones criminales. Se ha legislado en este sentido, lamentablemente, como hubiera elegido una organización criminal si se le diera oportunidad de redactar la Ley. Lo que se ha "legalizado" estaba ya autorizado desde 1992 por la normativa sobre entregas vigiladas, contenida en el artículo 263 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, incluido en ésta por la Ley Orgánica 8/1992 de 23 de diciembre de modificación del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y que hasta ese momento estaba referida exclusivamente al delito de tráfico de drogas. La extensión que se opera está en concordancia con la obligación impuesta, a los Estados Parte, en el artículo 11 de la citada Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y con la necesidad de combatir otras formas de criminalidad organizada, no relacionadas con el tráfico de drogas, con la mayor eficacia posible.

La ley 8/92 permite diferir la incautación, sometiéndola a vigilancia los objetos del delito para profundizar en el entramado delictivo y, por supuesto, el transporte realizado por un funcionario policial es la vigilancia más eficaz a la que se puede llegar sobre los objetos del delito, y en la realidad de las investigaciones es práctica habitual, cuando es posible llevarla a cabo, sin que se necesite solicitar para ello la actuación encubierta, sirviendo y siendo más que suficiente la autorización de entrega vigilada.

A mi juicio esta postura es acertada aunque no hemos de dejar pasar que la entrega vigilada se circunscribe a "remesas", lo que es lo mismo, a supuestos concretos en los que la materia ilícita es remitida por una persona, que nada tiene que ver con ser un agente infiltrado, y que la dirige a otro destinatario, pudiendo la policía sustituir el contenido por otro inocuo. Sin embargo en el "diferir" es la propia droga la que transcurre a trancos de un lugar a otro controlada directa o indirectamente por el agente encubierto. Además la Autoridad judicial puede autorizar al agente a diferir la aprehensión o incautación de los objetos, instrumentos y efectos del delito amparándose en el contenido del apartado 5 del art. 282 bis. "*el agente encubierto estará exento de responsabilidad criminal por aquellas actuaciones que sean consecuencia necesaria del desarrollo de la investigación, siempre que guarden la debida proporcionalidad con la finalidad de la misma y no constituyan una provocación al delito*". En este caso el agente encubierto, a pesar de no detener ni incautar o aprehender, está exento de toda responsabilidad. Bien es cierto, y a la experiencia me remito, que cuando un juez tiene conocimiento de la actuación de una organización criminal y el montante de droga que mueve en sus operaciones, dada la peligrosidad de la sustancia para la salud pública, o el extraordinario valor de la misma, no estime procedente autorizar el "diferir" y sí la detención, caso distinto, se daría si la cantidad de droga no pasase a ser más que unos pocos gramos.

b) Limitación por la especialidad delictiva

Respecto al delito que intentará atajar el agente encubierto, viene limitado a aquel que de manera exclusiva se lleve a cabo a través de una organización criminal o elementos de delincuencia organizada, a tenor de lo dispuesto en el n.º 4 del art. 282 bis, enumerados más arriba. Lo que supone que las autorizaciones emitidas por jueces o fiscales no serán de aplicación para investigaciones de delitos fuera de los parámetros conceptuales de delincuencia organizada, no pudiéndose por tanto concederse en supuestos delictivos no enmarcados en el complejo *modus operandi* prefi-

jado. Por lo que habrá que estar frente a unos elementos, actuando en un abanico también limitado de tipos, e integrados o dependientes, a la vista del apartado 1 del art. 282 bis., de una “*asociación de tres o más personas para realizar, de forma permanente o reiterada, conductas que tengan como fin cometer alguno de los delitos...*”, para DELGADO GARCÍA el agente infiltrado extiende su investigación a toda la actividad criminal de la organización, y no solamente a un hecho delictivo concreto; en esa actividad sin duda se darán tipos diversos, en un ámbito de aplicación “*la delincuencia organizada*” que sin duda la norma define con claridad.

Puede ocurrir que el agente encubierto descubra delitos que no están amparados por la resolución judicial habilitante, en este caso el agente no podrá ampliar su actuación a cualquier delito a pesar de que esté cometiéndolo su organización criminal, ya que la actuación tiene el ámbito propio amparado por la autorización del juez, quien podrá dictar un auto que legitime la nueva investigación pudiendo abrir piezas separadas para la correcta ordenación del procedimiento, e incluso incoar procedimiento penal independiente. Pudiera ocurrir que hechos delictivos enumerados en el art. 282 bis, sean cometidos por otra organización a la que el policía infiltrado no vigila y tiene conocimiento de ellos por las relaciones intergrupales; en ambos casos, y siguiendo la doctrina jurisprudencial, el agente encubierto se limitará a dar cuenta inmediatamente al juez, quien podrá dictar una nueva resolución autorizando incluso un nuevo proceso penal.

2. CONCLUSIÓN

Se hecha en falta en nuestra legislación penal, la inclusión de parámetros mas concretos cuando se habla de organización ya que aunque el fundamento de la agravación se observa claramente, se evitarían numerosas interpretaciones que van desde interpretar que una persona no pertenezca a una organización, pasando por supuestos de coautoría hasta llegar al último peldaño apreciándola integrante de una organización. Esperemos que la nueva regulación del Artículo 570 bis y ter aporten elementos de apoyo. Faltaría por

tanto especificar también, que es una estructura jerárquica que supone la dirección de esa estructura, reparto de cometidos, coordinación entre integrantes, etc., además de diferenciar entre personas pertenecientes y personas contratadas para la organización. Todo ello porque la clandestinidad de estas organizaciones hace muy difícil establecer de forma evidente quienes son sus miembros fusibles, dónde se toman las decisiones, quienes administran los bienes y quién ejerce la jefatura a diferencia del liderazgo. Toda la estructura será tácita, con cobertura internacional incluso, dando lugar a actividades probatorias estériles que dejarán sin contenido la agravante de pertenencia a organización criminal. Será en este punto donde surja la utilización del Agente Encubierto como única forma de poder obtener pruebas directas.

La nueva ley del agente encubierto, LO 5/99, ha servido para limitar capacidad operativa en la lucha contra la criminalidad organizada, dado que el control jurisdiccional dificulta la flexibilidad en la actuación sobre el terreno a un agente que se encuentra trabajando clandestinamente, dentro de una organización. Los servicios encargados de combatir el tráfico de drogas se ven abocados a utilizar métodos de obtención de información de manera encubierta, para con posterioridad y a través de informes de inteligencia poder llegar hasta los juzgados y solicitar actuaciones procesales, todo ello porque el agente policial con espíritu de servicio no encuentra posibilidades legales efectivas en su actuación contra este tipo de organizaciones cuyo presupuesto supera en mucho al del propio cuerpo policial, con personas altamente especializadas en todos los campos, militar, de inteligencia, electrónica, armas, etc., y los medios técnicos son de los más sofisticados del mercado.

No se entiende con claridad que si el agente encubierto se ve obligado a informar a aquel que le autorizó a actuar como tal, tenga que solicitar cada seis meses prórroga para continuar obteniendo información; esto supone un impedimento en el dinamismo del agente. Debiera haberse concedido la identidad hasta que finalizase el proceso penal o hasta que fuera necesario, incluso a seguir utilizando esa documentación en investigaciones posteriores contra organizaciones o personas aunque

nada tengan que ver con las que hicieron posible su expedición, por vez primera.

El agente encubierto se apuntala como una herramienta procesal con un alto grado de inseguridad física y jurídica, este último aspecto plasmado, entre otros, en el punto 2 del artículo 282 bis, no en vano “*podrá mantener dicha identidad cuando testifique en el proceso (...) siempre que así se acuerde mediante resolución judicial motivada*” y además le es también de aplicación lo previsto en la LO 19/94. Lo que supone en puridad que al actuar bajo la tutela de la legislación sobre protección a testigos y peritos, la parte contraria tiene la posibilidad de solicitar del tribunal la identidad real del agente encubierto. El mero hecho de que el agente, el día de su comparecencia ante el tribunal por exigencia legal, o por deseo de un juez, sea obligado a declarar con su identidad verdadera, supone un riesgo real, y una situación indignante que atenta contra el primero y más elemental de los derechos que es el de la vida; dado que la organización criminal, sin duda alguna, atentará contra el agente encubierto o su familia para saldar cuentas mediante la venganza.

Podemos finalizar afirmando que España, a pesar de ser el último país de su entorno que ha regulado esta figura, no ha sido capaz de proteger a sus agentes dando la posibilidad de que el controlador o responsable policial del agente pueda optar, una vez valorado el riesgo para la vida de su subordinado, si comparece en juicio o simplemente se desvanece del proceso penal. Otros ordenamientos jurídicos mantienen una protección más consolidada hacia estas personas, ofreciéndoles incluso pasar a la situación de retiro, provisión de recursos económicos para el cambio de domicilio, o un trabajo u ocupación posterior, como es el caso de Argentina.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO PEREZ, F.: “La figura del Agente Encubierto” en *Medios de Investigación en el proceso penal* Edit. Dykinson, 2.ª Edición, Madrid 2003.
- CENTRO DE INTELIGENCIA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO: *Informe 2008; Sistema Estadístico de Análisis y Evaluación sobre Crimen Organizado y Drogas*; Edit. Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica

CHOCLÁN MONTALVO, J. A.: “La organización criminal. Tratamiento penal y procesal” en *Cuadernos Luis Jiménez de Asua*. Edit. Dykinson, Madrid 2000.

DELGADO GARCÍA, M.ª D.: “El Agente encubierto: técnicas de investigación. Problemática y legislación comparada” en *La criminalidad organizada ante la justicia*. Edit. Universidad de Sevilla. Sevilla, 1996.

DELGADO GARCÍA, M. D.: “Perspectivas de la prueba desde la Fiscalía Antidroga” en *Estudios Jurídicos del Ministerio Fiscal*, II, Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia, Madrid.

DELGADO MARTÍN, J.: *Criminalidad Organizada*. Edit. Bosch, Barcelona 2001.

ESTRELLA RUIZ, M.: “Entrada y registro, interceptación de comunicaciones postales, telefónicas, etc” en *Cuadernos de Derecho Judicial: Medidas restrictivas de derechos fundamentales*. Edit. Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1996.

FISCALÍA ESPECIAL PARA LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DEL TRÁFICO ILEGAL DE DROGAS. *Memoria*, Madrid 1995.

GIMENO SENDRA, V., con AA.VV.: *Los procesos penales. Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, con formularios y jurisprudencia*. Edit. Bosch, tomo 3, Barcelona 2000.

GÓMEZ RODRÍGUEZ, S. R.: *Los Agentes Policiales Antidroga: Riesgos Penales de su Actuación en España*. Tesis Doctoral, Facultad de Derecho Universidad Complutense, Madrid. 2004.

GRANADOS PEREZ, C.: “Instrumentos procesales en la lucha contra el crimen organizado. Agente Encubierto. Entrega Vigilada. El Arrepentido. Protección de Testigos. Posición de la Jurisprudencia”, en *La Criminalidad Organizada Aspectos Sustantivos Procesales y Orgánicos*. Cuadernos de Derecho Judicial, II-2001, Edit. Consejo General del Poder Judicial.

JOSHI JUBERT U., *Los delitos de tráfico de drogas I. Un estudio analítico del art. 368 CP*. Edit. Bosch, Barcelona 1999.

MOLINA PÉREZ, T.: “Técnicas especiales de investigación del delito: el agente provocador, el agente infiltrado y figuras afines (y II)” en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense* número XLII, Edit. Real Centro Universitario Escorial_María Cristina, Madrid 2009.

MORENILLA RODRÍGUEZ, J. M.ª: “El derecho al respeto de la esfera privada en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos” en *Cuadernos de Derecho Judicial: La Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*. Edit. Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1993.

MORENO CATENA, V.: *Los agentes encubiertos en España*, Revista Otrósí n.º 10, Colegio de Abogados de Madrid, 1999.

NARVÁEZ RODRÍGUEZ, A.: “La investigación penal por el Ministerio Fiscal: argumentos a favor”, en *Estudios Jurídicos, Ministerio Fiscal VI*, Centros de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia, Madrid 1998.

REY HUIDOBRO L. F.: *El delito de tráfico de drogas. Aspectos penales y procesales*. Edit. Tirant lo Blanch Valencia 1999.

RUIZ VADILLO, E.: “La actuación del Ministerio Fiscal en el proceso penal” en *Jornadas sobre la Justicia Penal en España, Madrid 24-27 de marzo de 1987*. Edit. Poder Judicial, n.º 2.

SENTENCIA TRIBUNAL SUPREMO, de 3 de noviembre de 1993, Sala Segunda. Ponente Sr. Moyna Ménguez.

SENTENCIA TRIBUNAL SUPREMO, 1424/1993, de 18 de junio. Y SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 49/1996; *sobre intervención telefónica no puede transformarse en una especie de persecución del comportamiento genérico de una o varias personas, y puesta inmediata en conocimiento del juez*.

SEQUEROS SAZATORNIL, F.: *El Tráfico de Drogas Ante el Ordenamiento Jurídico*. Edit. La Ley, Las Rozas (Madrid) 2006.

SILVA SANCHEZ, J. M.ª: *La expansión del Derecho penal*. Edit. B de F, Montevideo-Buenos Aires 2006.

ZARAGOZA AGUADO, J.: “Nuevos instrumentos procesales en la lucha contra la delincuencia organizada. Especial referencia a las Leyes Orgánicas 19/94 y 5/99” en *Primeras jornadas internacionales de Derecho Penal*, Málaga 1999.

LA ACTUACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL EN PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD

ANSELMO DEL MORAL TORRES

Comandante de la Guardia Civil
Doctor en Derecho Internacional Público
y Relaciones Internacionales

1. LA EXPERIENCIA DE LA GUARDIA CIVIL EN SEGURIDAD PÚBLICA

La Guardia Civil es una Institución policial de carácter militar que nace en 1844 en un contexto histórico concreto cuyas particularidades podemos ubicar en otros escenarios en tiempos más cercanos.

En efecto, ante la existencia de diversos cuerpos de policía cercanos al poder político, dedicados a realizar labores policiales de forma no coordinada, y la alarmante situación de inseguridad en el territorio generada principalmente por el bandolerismo, que desde la Guerra de la Independencia azotaba los caminos del país, bajo el Reinado de Isabel II, se decide crear un cuerpo de seguridad pública de carácter nacional y naturaleza militar. Este cuerpo de seguridad es la Guardia Civil que nace con dependencia del Ministerio de la Gobernación (Interior) en lo referente al servicio, y del de la Guerra en cuanto a su organización, disciplina, personal, material y percibo de haberes, centralizándose, con una gran autonomía organizativa, en la Dirección General, pero con un despliegue territorial muy disperso y cercano a los ciudadanos a través de las denominadas “*casas-cuartel*” desplegadas en muchos pueblos y ciudades de España. Esta idiosincrasia surge esencialmente con una intención de protección de los agentes ante su aislamiento, y la grave problemática de la delincuencia imperante.

Como se ha comentado anteriormente, si analizamos en profundidad la situación podemos identificar elementos significativos que se

repiten en la actualidad en algunos países de Iberoamérica, Magreb, Este de Europa, y otras áreas geopolíticas.

- Falta de neutralidad política en la actuación de la administración del Estado.
- Descoordinación entre actuaciones policiales y diversidad de procedimientos.
- Grave situación de seguridad provocada por la delincuencia, y movimientos subversivos.

En este contexto, la solución propuesta fue la creación de un cuerpo de seguridad de nivel estatal, que reforzase el papel centralizador de la administración del Estado, a modo de lo que ocurría en otros países de nuestro entorno cultural como la Gendarmería francesa o los Carabinieri en Italia, con una vocación funcional de servicio al ciudadano de forma independiente al signo político que gobernase, y capaz de contar con una formación en valores y técnica que la convirtiese en una herramienta eficaz en la resolución de los principales problemas de seguridad pública que asolaban España (delincuencia y subversión).

Desde entonces, los guardias civiles en general han venido afrontando las misiones que se les han venido asignado aplicando su impronta específica establecida en su primera reglamentación interna, fechada a mediados del Siglo XIX y presentada en un pequeño libro denominado "La Cartilla del Guardia Civil". En esta primera norma organizativa se ponen de manifiesto una serie de valores que no pierden su vigencia pese al paso de los años, (trato respetuoso al ciudadano; la eficacia en el servicio base de su credibilidad, el autocontrol o la serenidad ante el peligro; el uso de las armas como último recurso, el valor añadido de su carácter humanitario en accidentes y desastres, la honradez en la prestación del servicio sin esperar nada a cambio, la combinación de flexibilidad y firmeza en sus actuaciones, etc.).

Las Instituciones están formadas por personas, y cuando éstas realizan actuaciones de primera línea, a veces se producen errores y actuaciones incorrectas, pero siendo justos hay que reconocer, que las actitud mostrada por la mayoría de los guardias civiles a lo largo de su historia da lugar a que se haya conver-

tido en una Institución valorada y reconocida tanto a nivel nacional como internacional.

Esta cultura de servicio al ciudadano, con una forma de hacer las cosas, se ha venido enfrentado a los principales problemas de seguridad que han afectado a la sociedad española en los últimos siglos, lo cual ha dado lugar a la acumulación de experiencias en la resolución de estas situaciones, que actualmente está siendo demandada a nivel formativo en España y en otras partes del mundo.

En este sentido, la Institución ha acumulado experiencias muy importantes principalmente en los siguientes aspectos:

- Seguridad Ciudadana
- Terrorismo
- Crimen organizado
- Criminalidad especializada (delitos informáticos, contra el patrimonio histórico artístico, delincuencia financiera, corrupción urbanística, etc.)
- Protección del Medio Ambiente
- Control de armas y explosivos
- Seguridad Vial
- Resguardo Fiscal
- Inmigración irregular
- Control de la seguridad en fronteras, carreteras, puertos, aeropuertos, y mar territorial

Desde hace ya muchos años esa experiencia acumulada por sus miembros ha sido demandada por organismos internacionales como por ejemplo: Las Naciones Unidas (ONU); La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europea (OSCE); y la Unión Europea (UE) para apoyar procesos de gestión de crisis, rehabilitación postconflicto y en general proyectos de fortalecimiento Institucional relacionados con la seguridad, allí dónde se le ha demandado.

2. LOS PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD AMPARADOS POR ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Históricamente son muchos los Estados, entre ellos España, los que han participado en

proyectos de formación y capacitación de fuerzas y cuerpos de seguridad de otros países desde una perspectiva bilateral. Las razones han sido muy diversas, como el apoyo a actividades relacionadas con intereses comerciales, relaciones culturales o históricas, la cooperación al desarrollo, etc.

No obstante desde la segunda mitad del Siglo XX, determinadas organizaciones internacionales han tomado un papel protagonista en el desarrollo de actividades que fomentan la estabilidad y gobernabilidad en el mundo, y de una forma más concreta a reforzar las capacidades de seguridad de determinados Estados inestables.

En algunos casos como en el de Naciones Unidas su propio instrumento jurídico de Derecho primario, la Carta de Naciones Unidas establece en que entre los fines de la Organización Internacional se encuentran los de mantener la paz y la seguridad internacional, y realizar la cooperación internacional en la solución de problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios, y estimular el respeto a los derechos y libertades fundamentales.

También el preámbulo del Tratado de Washington de 4 de abril de 1949 constitutivo del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), determina que los Estados partes reafirman su fe en los principios y propósitos de la Carta de Naciones Unidas, y están deseosos de favorecer el bienestar y la estabilidad en la región del Atlántico Norte, estando resueltos a unir sus esfuerzos para su defensa colectiva y la conservación de la paz y de la seguridad.

En el caso de la UE, el planteamiento además de ser recogido en su derecho primario se entiende de una forma más intuitiva con el siguiente argumento. Si desde la Edad Media, la razón de Estado ha sido determinante en la Política Exterior de los Estados Europeos, y la mentalidad imperante era “cuanto más débil es mi vecino más estable soy yo” desde la UE se plantea todo lo contrario “cuanto más estable y seguro es el país vecino de la frontera exterior de la UE más estable es el conjunto de la Unión al tener que hacer frente a menos problemas derivados de la inseguridad de dichos Estados”.

En este contexto, vamos a hacer un pequeño recorrido por las principales Orga-

nizaciones Internacionales para intentar reconocer los principales escenarios en los que guardias civiles pueden contribuir en proyectos de fortalecimiento institucional y gobernabilidad relacionados con la seguridad como contribución a los fines y propósitos de las mismas.

2.1. LAS CONTRIBUCIONES EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS.

Tal y como se define a sí misma (1), la ONU es una organización internacional fundada en 1945 tras la Segunda Guerra Mundial por 51 países que se comprometieron a mantener la paz y la seguridad internacionales, desarrollar relaciones amistosas entre las naciones y promover el progreso social, mejores niveles de vida y los derechos humanos. Debido a su singular carácter internacional, y las competencias de su Carta fundacional, la Organización puede adoptar una decisión sobre una amplia gama de cuestiones, y proporcionar un foro a sus 192 Estados Miembros para expresar sus opiniones, a través de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social y otros órganos y comisiones. La labor de las Naciones Unidas llega a todos los rincones del mundo. Aunque más conocida por el mantenimiento de la paz, la Consolidación de la Paz, la prevención de conflictos y la asistencia humanitaria, hay muchas otras maneras de las Naciones Unidas y su sistema (organismos especializados, fondos y programas), que afectan a nuestras vidas y hacer del mundo un lugar mejor.

La Organización trabaja en una amplia gama de cuestiones fundamentales, desde el desarrollo sostenible, medio ambiente y la protección de los refugiados, socorro en casos de desastre, la lucha contra el terrorismo, el desarme y la no proliferación, a la promoción de la democracia, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros y el adelanto de la mujer, la gobernanza, el desarrollo económico y social y la salud internacional, la limpieza de las minas terrestres, la expansión de la producción de alimentos, y más, con el fin de alcanzar sus objetivos y coordinar los esfuerzos para un mundo más seguro para esta y futuras generaciones.

Para el desarrollo de estos objetivos, la Organización se basa en un acto de Derecho Internacional Público, a modo de Constitución interna, que en este caso constituye la Carta de las Naciones Unidas, que se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

La Carta cuenta con un Preámbulo y diecinueve capítulos entre los que destacan esencialmente los que establecen los propósitos y principios (Artículos 1-2), y los órganos (Artículos 7-8). Desde un punto de vista policial, además de los mencionados anteriormente destacan sobre todo el Cap. VI referido al arreglo pacífico de controversias (Artículos 33-38), el Capítulo VII relativo a las acciones en caso de amenazas para la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión (Artículos 39-51). Además la Carta posibilitaba que cada órgano pudiera establecer los organismos subsidiarios que estimara necesarios para el desempeño de sus funciones. Quizás uno de los más significativos sea el Departamento de Operaciones de Misiones de Paz (DOMP), con sede en la Secretaría General en Nueva York, y dependiente de la Oficina del Secretario General Adjunto. En su organización destacan estructuras que son interesantes para la participación policial en proyectos de estabilidad y fortalecimiento institucional a nivel internacional como son el Servicio de actividades en relación a las minas, y principalmente la Oficina de Operaciones y la Oficina de actividades de apoyo a las Operaciones. Directamente del Secretario General Adjunto dependen la División Militar y la División de Policía Civil.

En este caso, las contribuciones de fuerzas y cuerpos de seguridad con carácter militar pueden realizarse a través de las dos Divisiones mencionadas anteriormente, pues pueden participar en misiones de paz encuadradas en unidades militares y también por otro lado realizar funciones de policía civil en el marco de las citadas operaciones. Todas estas contribuciones se materializan ante el DOMP a través de las labores realizadas por los Consejeros o agregados de Defensa y/o Interior de la Representación Permanente de el Estado Parte, en este caso, España ante la

Organización Internacional (ONU) que cuenta con su sede en Nueva York (EEUU). En el caso que nos ocupa veremos como los guardias civiles pueden participar en misiones bajo mandato de Naciones Unidas que son establecidas por el Consejo de Seguridad de la ONU, y principalmente en dos áreas principales: La participación en Misiones de Paz y el apoyo a los Tribunales Penales Internacionales.

En el primer contexto, por Misiones de Paz, las Naciones Unidas entienden todas las misiones que pueden realizarse al amparo del Capítulo VI de la Carta en la etapa pre-conflicto como la **Diplomacia Preventiva (conflict prevention)** con la intención de evitar que afloren controversias entre las partes en un país o región, o que el desacuerdo evolucione hacia un conflicto militar o las **Medidas de establecimiento de la paz (peace making)** destinadas a conseguir un acuerdo negociado de las partes en conflicto mediante el uso de los procedimientos recogidos en el citado capítulo VI.

También las **Medidas de imposición de la paz (peace enforcement)** cuando ya se ha producido el conflicto y la participación de fuerzas policiales y/o militares bajo mandato de Naciones Unidas se utilizan cuando se llevan a cabo bajo el amparo del capítulo VII de la Carta, e incluyen el uso de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz en situaciones en las cuales el Consejo de Seguridad determine la existencia de una amenaza para la paz, violación de la paz o acto de agresión. Y en la etapa post-conflicto las denominadas **Medidas de consolidación de la paz (peace building)** que inician su aplicación con el fin del conflicto. Su finalidad es fortalecer la paz e impulsar el entendimiento entre los antiguos adversarios para evitar la reanudación de las hostilidades. Entre estas medidas se encuentra la celebración y supervisión de procesos electorales, la reconstrucción de infraestructuras e instituciones y la reactivación económica. Sin olvidar las también conocidas como misiones del “Capítulo VI y medio” o **Operaciones de mantenimiento de la paz (peace keeping)** que no aparecen descritas en la Carta de Naciones Unidas pero que vienen definidas en la práctica, como misiones en las que se exige la presencia de personal militar o civil de

las Naciones Unidas con el consentimiento de las partes enfrentadas para vigilar la aplicación de los acuerdos sobre el control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas), su resolución o garantizar la distribución de ayuda humanitaria.

En todo este tipo de misiones se ha producido la participación de Guardias civiles junto con otros Cuerpos policiales bajo bandera de la ONU con el fin de contribuir a la paz y estabilidad en zonas del mundo y por tanto contribuir a la gobernabilidad de estas zonas. Como ejemplos de estas participaciones podemos citar entre otros, los casos de Mozambique, Angola, Ruanda, Guatemala, El Salvador, Haití, Timor Oriental, Georgia, Líbano, etc.

Otras de las facetas interesantes en las que las guardias civiles están contribuyendo al fortalecimiento institucional y la gobernabilidad en determinadas regiones del mundo sobre la base de su experiencia en investigación criminal se desarrolla en el marco de las actividades desarrolladas por los Tribunales Penales Internacionales aprobados por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Como sabemos, este tipo de Tribunales con sede normalmente en La Haya, tienen su base legal en el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, y se constituye por decisión del Consejo de Seguridad con un carácter especializado (para juzgar a personas físicas crímenes contra la humanidad, torturas, genocidio, etc.), de territorialidad (sólo para el marco territorial establecido. Ej.: Ex Yugoslavia, Sierra Leona, Ruanda y Líbano) y de temporalidad (El Tribunal se extingue una vez realizada su función). En este ámbito se destacan los casos de guardias civiles contribuyendo a las investigaciones de búsqueda y localización de criminales de guerra para el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (2) y también para el Tribunal Especial para el Líbano (3) que trata de poner a disposición del tribunal los responsables del magnicidio sobre el primer ministro libanés Rafiq HARIRI.

2.2. LAS POSIBILIDADES EN LA OSCE

Es una Organización Internacional relacionada con la Seguridad y la Cooperación, formada por 56 Estados Miembros (Desde

Vancouver hasta Vladivostok). Tiene su sede en Viena (Austria) y desempeña actividades en los ámbitos político militar, económico y medio ambiente y en el ámbito de la dimensión humana.

Reconocida como un organismo regional conforme al Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, la OSCE constituye el instrumento primario en su región en materia de alerta temprana, prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación posconflicto.

El enfoque de la OSCE en materia de seguridad tiene un carácter global y cooperativo. Global, dado que se ocupa de una amplia gama de cuestiones relacionadas con la seguridad, entre las que destacan el control de armamentos, la diplomacia preventiva, las medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad (MFCS), los derechos humanos, la protección de minorías, la validación de elecciones, los aspectos económicos y medioambientales, así como la promoción de sistemas democráticos y de la economía de mercado. Todos estos aspectos se encuadran en tres grandes áreas, que afectan a la seguridad: la dimensión humana, la político-militar, y la económica-medioambiental.

El enfoque de la seguridad es también cooperativo toda vez que todos los Estados participantes en la OSCE gozan de igual rango, independientemente de su tamaño poblacional o territorial y de su potencial económico o militar, y las decisiones se adoptan por consenso sobre una base políticamente vinculante, a diferencia de los tratados que obligan jurídicamente.

Si analizamos los 56 Estados Miembros que componen la organización observaremos que muchos de ellos, son antiguas repúblicas de la extinta URSS, con sistemas democráticos muy débiles proclives a convertirse en estados fallidos. En este caso una faceta esencial en la que la OSCE ha demostrado un valor añadido ha sido la verificación de procesos electorales en los que han participado guardias civiles junto a policías de otros países. En efecto, en los últimos 15 años, la organización ha desarrollado una metodología de observación que está a la vanguardia de los esfuerzos internacionales en este campo. En los últimos años, la OSCE también ha publicado una serie de manuales sobre temas relacionados con las

elecciones, incluidos los grupos de observadores nacionales y la participación de las mujeres en el proceso electoral. La participación de expertos policiales en la verificación de procesos electorales en los países de la antigua órbita soviética es una de las facetas más conocida de la composición de equipos mixtos policiales con integrantes de diferentes países que con una metodología establecida por la OSCE vigilan el cumplimiento de condiciones democráticas en procesos electorales.

Pero las actividades de la OSCE se vienen multiplicando para tratar de desarrollar proyectos de fortalecimiento institucional en materia de seguridad en su ámbito de actuación. Así destacan sus actuaciones en la lucha contra el tráfico de seres humanos como la formación por parte de la OSCE de policías y aduaneros en Kosovo en relación al tráfico de seres humanos a través de las fronteras, y también el desarrollo de campañas publicitarias de concienciación sobre el problema (4).

También en relación al **control de las armas**. En concreto en el marco de la OSCE se han desarrollado varias cuestiones relacionadas con el control de las armas que van desde el desarrollo de el establecimiento de medidas de confianza y de fomento de la seguridad (MFCS), hasta los proyectos de prestación de asistencia en la destrucción de armas pequeñas y armas ligeras, incluidos los misiles disparados desde el hombro (conocidos como MANPADS), así como munición convencional. La mayor parte del trabajo práctico, incluyendo capacitación y asistencia en la protección y destrucción de municiones y arsenales de armas pequeñas, se lleva a cabo a través del Centro de Prevención de Conflictos (CPC) en la sede de la OSCE, y operaciones sobre el terreno en países como Moldavia, Georgia (5) y Tayikistán (6).

La OSCE también desarrolla proyectos en el ámbito de la **gestión de fronteras** desarrollando el concepto de gestión integrada de fronteras (BSMC) y así por ejemplo, en 2009, la OSCE organizó un curso de capacitación para la gestión de las fronteras de la Escuela Superior de Policía en Dushanbe (Tayikistán).

En cuanto a la **lucha contra el terrorismo**, la Organización cuenta con una experiencia avalada en la prevención de conflictos, gestión de crisis y alerta temprana. Sobre la base de

esta experiencia, la OSCE contribuye a los esfuerzos de todo el mundo en la lucha contra el terrorismo principalmente mediante actividades de capacitación de la policía y vigilancia de las fronteras. También participa en otra serie de proyectos muy interesantes como determinadas iniciativas en relación al control de contenedores por vía marítima (7).

En el tema de la **prevención de conflictos**, la OSCE trabaja para evitar que surjan conflictos y facilitar soluciones políticas duraderas integral de los conflictos existentes. También ayuda con el proceso de rehabilitación en las zonas posteriores a los conflictos. La OSCE es muy activa en la alerta temprana, la negociación de conflictos, así como la rehabilitación post-conflicto en las zonas como los Balcanes, el Cáucaso y Asia Central.

En la **protección de los derechos humanos**, la OSCE promueve el respeto y fomento de los derechos humanos en diversas facetas, pero principalmente en los campos de la libertad de movimiento y la religión, la prevención de la tortura y la trata de personas, facetas en las que intervienen activamente expertos policiales bajo bandera de la OSCE. Los observadores de la OSCE realizan informes sobre la situación de los derechos humanos en cada uno de sus 56 Estados participantes, en particular en los ámbitos de la libertad de reunión y de asociación, el derecho a la libertad y a un juicio justo, y en el uso de la pena de muerte. Se proporciona capacitación y educación en materia de derechos humanos, incluyendo a funcionarios gubernamentales, funcionarios de orden público, los defensores de los derechos y los estudiantes.

También es patente la actuación de la OSCE en relación a la **labor policial**, así la Organización ha reforzado sus actividades relacionadas con la policía para mejorar la protección de los Estados participantes de los riesgos y desafíos que plantea la delincuencia transnacional y organizada, el tráfico de drogas, armas y seres humanos, y las violaciones de los derechos humanos. La organización cuenta con asesores de la policía y los programas de asistencia policial en varias misiones. Las actividades incluyen la formación de la policía y el apoyo a las reformas policiales, administrativas y estructurales.

2.3. LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN EL CONTEXTO DE LA OTAN

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN-NATO) constituye un pacto multilateral básico en el marco de la estrategia global de los EEUU, de modo que se vincula a los EEUU con Europa, en el ámbito defensivo. La principal finalidad con la que nace la OTAN es la defensa colectiva ante un ataque a uno de sus miembros invocado en el artículo 5 (8) del Tratado. El ámbito geográfico inicial de actuación queda fijado en el artículo 6 (9). No obstante tanto las misiones que puede desarrollar la OTAN como el ámbito geográfico dónde pueden tener lugar han venido modificándose por la expresión de las amenazas a las que la Alianza debe hacer frente, y las capacidades con las que dotarse para ello, recogidas en los denominados Conceptos Estratégicos.

Este es el mecanismo que permite el proceso de adaptación de la OTAN. Así podemos observar como tras la desaparición de facto del Pacto de Vasovia en 1988 (10) y la caída del muro de Berlín en 1989 aparece el **Concepto estratégico de 1991** en el que se trata de delimitar cuales son las nuevas amenazas a las que se enfrenta la Alianza, y cómo debe por tanto producirse la lógica reorganización de mandos y fuerzas. A este le seguirá el **Concepto Estratégico de 1999**, en el que los Aliados confirman que deben hacer frente no sólo a amenazas militares, sino a otra serie de factores. De esta forma el documento subraya que el terrorismo, el crimen organizado, los problemas de suministro de recursos energéticos, y los movimientos masivos de población pueden alterar la estabilidad. La Alianza no se ciñe de esta forma exclusivamente a la aplicación del artículo 5 del Tratado sobre la defensa colectiva de la soberanía y la integridad territorial de sus Estados Miembros en el marco de su zona geográfica, sino que se plantea su actuación en misiones de estabilidad para hacer frente a los riesgos mencionados en la denominada “zona euroatlántica”. Este concepto significa que en determinadas condiciones (normalmente bajo mandato de Naciones Unidas), la Alianza puede desarrollar misiones en el continente europeo y en su periferia. Son las llamadas misiones del “artículo n.º 5” cuyo

ámbito de actuación se encuentra definido, sin precisar líneas geográficas precisas, con la finalidad de poder hacer frente a operaciones de paz y control de crisis en cualquier parte del mundo. Se produce por tanto una redimensión de fuerzas y mandos y se abordan conceptos como los de fuerza de operaciones conjunto combinada, similares a unidades tipo brigada que pueden intervenir de una forma más eficiente ante los factores mencionados. Es ante este tipo de escenario, dónde se plantea de una forma más razonable la participación de contingentes policiales en misiones bajo amparo de la OTAN, en las que participan también contingentes de guardias civiles.

Tras los atentados del 11S se incide mucho más en este cambio de orientación y se renueva el concepto en la Cumbre de Praga, de noviembre de 2002, en la que se afirma que existe una preocupación por las armas de destrucción masiva; se pone de manifiesto que se precisan nuevas capacidades para afrontar amenazas asimétricas, y que, por lo tanto, es necesario un reforzamiento de las relaciones de cooperación; y, finalmente, se pone de relieve el Papel de la OTAN en los Balcanes, Afganistán. Más adelante llegaremos a ver un nuevo **Concepto estratégico en 2006**. La estructura del concepto de 2006 es similar a la de los conceptos anteriores, y pretende actualizarse por medio del nuevo **Concepto estratégico de 2010**, que ya no abandonará el cambio emprendido de desarrollar capacidades militares y civiles con el fin de hacer frente a amenazas asimétricas que puedan amenazar la estabilidad en cualquier parte del mundo y en las que sin duda la presencia de fuerzas de policía de carácter militar estará plenamente asegurada.

En este contexto, actualmente España participa en algunas operaciones con componente policial lideradas por la OTAN como la **Fuerza Internacional de apoyo a la Seguridad en Afganistán (ISAF)**, donde entre otras contribuciones lidera un Equipo de Reconstrucción Provincial en la provincia de Bagdhis. Así mismo, patrocina el despliegue de un batallón del Ejército afgano en esa provincia, financiando la construcción de su acuartelamiento, y contribuyendo a su formación y entrenamiento. Para el desempeño de estas últimas funciones en relación a la formación y con el

ánimo de ir sustituyendo las fuerzas de la Alianza por las propias fuerzas armadas afganas, en aras de una mayor normalidad institucional, por las fuerzas de policía afganas, son los cuerpos policiales europeos de carácter militar, como la Guardia Civil (11), las que han tomado un protagonismo especial constituyendo un nuevo escenario dónde tiene lugar la cooperación policial y la posible participación de contingentes policiales de diferentes países en misiones de fortalecimiento institucional y gobernabilidad.

2.4. LA PARTICIPACIÓN EN MISIONES Y PROYECTOS BAJO BANDERA DE LA UE.

La UE es una organización internacional que ha venido evolucionando desde un carácter intergubernamental hacia una dimensión supranacional. En concreto, si analizamos los primeros tratados constitutivos de la CECA, EURATOM y el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE) o Tratado de Roma de 1958, se observa cómo se pone de manifiesto la predisposición de los Estados Miembros en ceder parcialmente la gestión de determinadas políticas como la aduanera, o agrícola, etc., a la organización supranacional con el fin de obtener unos mejores resultados en principio principalmente económicos. Al desarrollo de los mercados únicos iniciales, y de las políticas comunitarias que constituyen el I pilar de la UE dónde las decisiones se toman por codecisión de órganos supranacionales como el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE, se va sumando la cooperación en otros aspectos como la Política Exterior y de Seguridad Común-PESC (II Pilar) y los Asuntos de Justicia e Interior (III Pilar) dónde no hay cesión de soberanía de los Estados Miembros, sino que la regla aplicable para la toma de decisiones es la unanimidad de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros de la UE representados en el Consejo Europeo. Este avance comienza en el Tratado de Maastricht 1993, se desarrolla aún más en los Tratados de Ámsterdam 1999, con el paso de los Asuntos del Justicia e Interior al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y de Niza 2001 y llegan a una expre-

sión más desarrollada en el Tratado de Lisboa de 2009, dónde la regla de la unanimidad queda reservada de forma casi exclusiva a las decisiones tomadas en el ámbito de la PESC.

El mecanismo de toma de decisiones en la UE se desarrolla a través de tres de sus Instituciones principales como son: El Parlamento Europeo con sedes en Bruselas y Estrasburgo (representación de los ciudadanos de la UE), el Consejo de la UE (representación de los Gobiernos de los Estados Miembros de la UE) y la Comisión Europea (administración supranacional o funcionariado) que tiene la misión esencial de proponer el presupuesto de la UE para que sea aprobado por codecisión por el Parlamento Europeo y el Consejo. Una vez que el presupuesto ha sido aprobado es ejecutado por la Comisión para el cumplimiento de las diferentes políticas de la UE.

Si analizamos el presupuesto de la UE, podemos comprobar que en 2010, la cifra disponible era de 141.000 millones de € que proceden en ingresos de diferentes vías. Aproximadamente un 76% de las contribuciones del Producto Nacional Bruto (1%) de cada Estado Miembro, un porcentaje de alrededor del 1% de Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) que constituye el 12% de los ingresos, los derechos de aduana que representa el 11% y un 1% de otros ingresos.

En materia de gastos, se verifica que la mayor parte del presupuesto de la UE, recordemos 141.000 millones de euros en 2010, se destina al crecimiento sostenible (45%) representado por las antiguas acciones estructurales y fondos de cohesión, principalmente destinados a subvencionar el desarrollo de grandes infraestructuras en los Estados Miembros. A continuación el apoyo a la agricultura (42%) con subvenciones y apoyo a operadores económicos en todos los Estados Miembros relacionados con la modernización de la agricultura (31%) y el desarrollo rural (11%). La UE destinó en 2010 otra parte de su presupuesto a su mantenimiento con gastos de administración (6%) y al desarrollo de proyectos de fortalecimiento institucional y estabilidad en todo el mundo dónde se pone de manifiesto el rol de la UE como socio global (6%) y finalmente destacamos la financiación de las actividades relacionadas con el Espacio

de Libertad, Seguridad y Justicia (1%), ya que de momento las actuaciones relacionadas con la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) por ejemplo las misiones de gestión civil y militar de crisis son financiadas principalmente aunque no exclusivamente por los Estados Miembros que aportan y financian las capacidades civiles y militares que participan en las misiones UE que se despliegan en todo el mundo.

Para entender las actuaciones que desarrolla la UE en materia de seguridad en todo el mundo es preciso citar dos documentos esenciales que ponen de manifiesto cuáles son las principales amenazas a las que debe hacer frente la UE y la respuesta que debe darse a las mismas desde la UE.

El primer documento de referencia es la **Estrategia Europea de Seguridad** o “documento solana” por ser presentado por el entonces Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESC, Sr. Solana. Este documento fue aprobado por el Consejo Europeo en 2003 y en él se analizan las amenazas a las que se enfrenta la UE vistas desde un punto de vista exterior a sus fronteras, es decir cómo determinadas amenazas externas a su frontera exterior puede afectar la estabilidad de la UE. Así se determina que el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y el crimen organizado en determinadas regiones del globo pueden afectar la seguridad de la UE. La respuesta que el documento pretende por parte de la UE se desarrolla en tres líneas de actuación. En primer lugar haciendo frente a estas amenazas a través de desarrollo de misiones de gestión de crisis desde la PESC con aportación de capacidades civiles y militares por parte de los Estados Miembros de la UE. En un segundo término, contribuyendo a la seguridad de los países vecinos de la UE sobre todo a través de los proyectos de fortalecimiento institucional relativos a la seguridad relacionados con la Política de Ampliación (PA) y la Política Europea de Vecindad (PEV). Recordemos en este caso la máxima esgrimida de que cuando más estables y seguros son los países vecinos de la frontera exterior de la UE (desde Marruecos hasta Rusia) más estable y segura será la UE. Y en tercer lugar aplicando un mul-

tilateralismo eficaz, es decir, cuando varias organizaciones internacionales (Ej. ONU, OSCE, UE) confluyen al mismo tiempo en un escenario de crisis es preciso realizar un empleo eficiente de los recursos empleados evitando la duplicación de esfuerzos y capacidades.

El segundo documento que completa el descrito anteriormente, llegará años más tarde. Se trata de la **Estrategia Europea de Seguridad Interior** preparada durante la presidencia española y aprobada por el Consejo Europeo en 2010. En este caso, se analizan las amenazas de la seguridad a las que se enfrenta la UE desde un punto de vista interno, es decir, que problemas de seguridad se inician y se encuentran presentes en los diferentes Estados Miembros de la UE. Entre ellos se destacan: el terrorismo en cualquiera de sus formas, el crimen organizado, el cibercrimen y la delincuencia transfronteriza, los delitos violentos, los desastres provocados por la naturaleza o por el hombre y finalmente los accidentes de tráfico. El documento más cercano en el tiempo señala entre las posibles respuestas por parte de la UE determinadas acciones como el desarrollo de una conciencia preventiva para anticiparse a las amenazas; establecer una respuesta adecuada; aumentar la eficacia de las agencias de la UE (EUROPOL, EUROJUST, CEPOL, FRONTEX, OLAF, etc.) sobre el terreno; fomentar el desarrollo de operaciones conjuntas y el desarrollo de mecanismos de evaluación de las amenazas para conocer su evolución.

Una vez analizado el marco general en el que nos encontramos en la UE y las estrategias diseñadas para hacer frente a las principales amenazas de su seguridad pasamos a analizar cómo se realizan las principales contribuciones de la UE al fortalecimiento institucional y gobernabilidad en todo el mundo en su función de actor global.

2.4.1. En el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

En concreto en el ámbito de la PESC, la UE ha venido desarrollando una serie de capacidades de variado espectro que participan y apoyan la resolución de crisis en todo el

mundo sobre la base de las estrategias detalladas anteriormente.

Estas misiones de gestión de crisis de la UE se realizan sobre las contribuciones de capacidades y recursos que aportan los diferentes Estados Miembros, siendo dirigidos y organizados por las estructuras de la Secretaría General del Consejo de la UE. De una forma organizativa la gestión de crisis se ha definido por definición en gestión militar de crisis y de gestión civil de crisis, teniendo en cuenta el carácter de las capacidades (personal y medios) involucradas en la resolución de las crisis.

Así en el proceso de decisión de la gestión militar de crisis, la toma de decisiones sobre las mismas se desarrolla en el Consejo de la UE. No obstante cuentan como órgano de apoyo con el Comité Político y de Seguridad (COPS), órgano que se reúne al menos una vez a la semana y se encuentra constituido por los Representantes Permanentes de los Estados Miembros (Embajadores). El COPS cuanta a su vez con órganos de apoyo en la toma de decisiones, como el Comité Militar de la UE y el Estado Mayor de la UE.

En el ámbito de la gestión civil de crisis dónde los recursos desplazados para la gestión de crisis son: del tipo policial, justicia, fiscalía, aduanas, protección civil, etc. La toma de decisiones se realiza de forma similar a la expuesta anteriormente, siendo en este caso el órgano de apoyo esencial del COPS, el denominado Comité de Gestión Civil de Crisis (CIVCOM).

Esta organización, reciente en el tiempo, cuenta con una serie de agencias relacionadas como por ejemplo, la Agencia Europea de Defensa (EDA) con sede en Bruselas, el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE (IES) en París y en centro de satélites de la UE (CSUE) con sede en Torrejón de Ardoz (Madrid). Y también con órganos de apoyo como por ejemplo la Capacidad de planeamiento y conducción civil (CPCC) como órgano que realiza el planeamiento de operaciones de gestión de crisis con aspectos policiales, judiciales, ministerio fiscal, etc., y a su vez, dirige, coordina, asesora, apoya, supervisa y revisa las operaciones civiles de la PESD.

El CPCC forma parte permanente de la Secretaría General del Consejo y trabaja en estrecha cooperación con la Comisión Europea. Una vez decidida la operación civil por el COPS con el asesoramiento previo del CIVCOM, el Director CPCC, como comandante de la operación civil de la UE, ejerce los ejercicios de mando y control a nivel estratégico para la planificación y realización de todas las operaciones de gestión civil de crisis, bajo el control político y la dirección estratégica del COPS, y la autoridad general del Secretario General del Consejo y Alto Representante para la PESC.

La división entre los conceptos de gestión civil y militar de crisis es un poco confusa en determinadas situaciones. En concreto se pone de manifiesto, cómo determinadas capacidades que podríamos determinar "mixtas" son muy valoradas en ambos escenarios. En efecto, fuerzas policiales de carácter militar como la Guardia Civil son ambivalentes y muy apreciadas en la Secretaría General del Consejo de la UE, pues pueden acompañar a las fuerzas armadas en la gestión de crisis con capacidades militares, y por otro lado pueden actuar como policías en la gestión civil de crisis en cualquier escenario, sobre todo en aquellos en los que la etapa postconflicto es muy reciente, y las situaciones de crisis vienen acompañadas por la retirada de fuerzas armadas sobre el terreno, y el despliegue de fuerzas de carácter policial que tienen que hacer frente en muchos casos a actuaciones subversivas.

Esta afirmación queda de manifiesto en la participación de guardias civiles en muchas misiones de gestión civil de crisis de la UE en todo el mundo, e incluso en la asignación de responsabilidades en órganos directivos como la Jefatura de Planeamiento de Operaciones de gestión de crisis del área asiática del CPCC en Bruselas, que incluye las misiones UE en Afganistán e Irak y que se encuentra en manos de un Comandante de la Guardia Civil, o la dirección sobre el terreno de determinadas misiones de gestión civil de crisis como la misión EUJUST LEX en Irak sobre la implantación y desarrollo de capacidades en el sector de la Justicia en la etapa postconflicto de Irak desde 2005, a cargo de un Coronel del Cuerpo.

2.4.2. Los programas de cooperación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) de la UE.

El concepto de fortalecimiento institucional y gobernabilidad en materia de seguridad no queda reservado a las misiones de gestión de crisis que bajo bandera de la UE puedan realizarse fuera de las fronteras exteriores de la UE sobre la base de la Estrategia de Seguridad de la UE. Ya hemos visto como la UE en su Estrategia Europea de Seguridad Interior identifica una serie de amenazas que afectan a su seguridad y por tanto a la gobernabilidad de los Estados Miembros de la UE. También recordamos que estas amenazas estaban relacionadas principalmente con el terrorismo y la criminalidad más o menos especializada. Es en este contexto donde la UE establece a través de la gestión de la Comisión Europea, una serie de instrumentos financieros para apoyar el desarrollo de actividades tales como seminarios, cursos, adquisición de material de investigación, que sin duda han redundado en la mejora de la cooperación en el marco del ELSJ, y por tanto también en la gobernabilidad en la UE.

Parece razonable por tanto realizar un breve recorrido por los instrumentos financieros actuales, que si bien vienen cambiando de denominación y organización con el tiempo, son imprescindibles para el desarrollo de iniciativas de cooperación policial en el ELSJ.

El Programa Marco de seguridad y defensa de las libertades.

En primer lugar en este ámbito, se describe el denominado **Programa Marco de seguridad y defensa de las libertades (2007-2013)** (12) que parte de una serie coherente de propuestas cuya finalidad es reforzar adecuadamente el ELSJ en el contexto de las perspectivas financieras 2007-2013. Este programa cuenta con dos programas específicos:

- Programa específico destinado a apoyar los proyectos en materia de prevención, preparación y gestión de las consecuencias de los ataques terroristas y de otros riesgos en materia de seguridad (CIPS) (13).

- Programa específico: Prevención y lucha contra la delincuencia (ISEC) (14) destinado a apoyar proyectos en materia de prevención y lucha contra la delincuencia, organizada o no, que tiene por objeto prevenir y combatir la delincuencia, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los crímenes contra la infancia, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude.

El Programa General Derechos Fundamentales y Justicia.

Otro Programa Marco muy importante en el ELSJ para el periodo mencionado, y también de interés indirecto para la cooperación policial es el denominado **Programa general Derechos fundamentales y Justicia (2007-2013)** que tiene por objeto promover el desarrollo de una sociedad europea basada en el respeto de los derechos fundamentales, reforzar la sociedad civil y fomentar un diálogo abierto y transparente, así como luchar contra el racismo y la xenofobia y mejorar la comprensión mutua entre las autoridades judiciales y administrativas y los profesionales del Derecho. Este Programa marco engloba a su vez los siguientes programas específicos para el periodo 2007-2013.

- **Programa Dafne III** (15). La prevención y lucha contra la violencia contra los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo.
- **Programa Prevención e Información contra las drogas** (16).
- **Programa Derechos fundamentales y ciudadanía** (17). Tiene por objeto promover el desarrollo de una sociedad europea basada en el respeto de los derechos fundamentales.
- **Programa Justicia Civil** (18). Con el objetivo desarrollar proyectos en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil.
- **Programa Justicia Criminal** (19). Con el objetivo de promover proyectos de cooperación judicial en materia penal.

El Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios.

El tercer gran programa marco establecido como instrumento financiero de la UE que

posibilita el desarrollo de proyectos en el marco de la UE es el denominado **Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013** (20). Este Programa marco tiene por objeto mejorar la gestión de los flujos migratorios en la Unión Europea (UE) y reforzar la solidaridad entre los Estados miembros. Tiene cuatro dimensiones: la gestión integrada de las fronteras exteriores, con la creación de un Fondo para las Fronteras Exteriores; la política de asilo, con la prolongación del Fondo Europeo para los Refugiados; la integración social, cívica y cultural de los nacionales de terceros países, con la creación de un Fondo Europeo para la Integración; y la lucha contra la inmigración ilegal y el retorno de los nacionales de terceros países que residen ilegalmente en el territorio de la UE, con la creación de un Fondo Europeo para el Retorno.

Las posibilidades en proyectos antifraude y anticorrupción. El Programa Hércules II.

Por otro lado también merece la pena destacar las posibilidades de financiación de proyectos relacionados con la lucha contra el fraude comunitario y la corrupción en el marco del **Programa Hércules II** (21) gestionado por la Comisión Europea a través de la Oficina Europea de Lucha contra el fraude (OLAF) con sede en Bruselas en la que también trabajan Oficiales de la Guardia Civil. Este programa ha sido especialmente significativo en relación al desarrollo de seminarios y cursos temáticos y la adquisición de material sofisticado utilizado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados Miembros implicados en la protección de los intereses financieros comunitarios.

En el contexto de la lucha contra el fraude y las irregularidades aduaneras, no sólo se produce la intervención de las administraciones aduaneras de los diferentes Estados Miembros de la UE, sino también la de aquellas fuerzas y cuerpos de policía, que tienen encomendadas por Ley, misiones de resguardo fiscal, como es el caso de la Guardia Civil en caso de España.

Los proyectos en la cooperación aduanera. El programa Aduanas 2013.

En este ámbito también existen posibilidades de financiación comunitaria para el des-

arrollo de proyectos y programas de interés policial y aduanero. Este es el caso del **Programa Aduanas 2013** (22). Este programa tiene por objeto favorecer la instauración de una aduana informatizada paneuropea que garantice que las actividades de las aduanas respondan a las necesidades del mercado interior, aseguren la protección de los intereses financieros de la CE y refuercen la protección y la seguridad.

2.4.3. Las posibilidades en la Política de Adhesión (PA) y la Política Europea de Vecindad (PEV) de la UE. Twinnings y TAIEX.

En este breve recorrido por los instrumentos financieros que permiten apoyar el desarrollo del ELSJ y por tanto contribuir a la estabilidad de los Estados Miembros de la UE, pasamos a reconocer una serie de programas que permiten potenciar la denominada dimensión exterior del ELSJ. Todo ello sobre la base de extender el conocimiento sobre el acervo comunitario, y la aplicación de las mejores prácticas relacionadas con el ELSJ, como soporte de las Políticas de Adhesión (PA), la Política Europea de Vecindad (PEV) o la Cooperación al desarrollo a nivel internacional.

En ámbito de la Política de Adhesión (23) se establecen a partir de mayo de 1998 los populares **Proyectos Twinning** o hermanamientos, que permiten ayudar a los países beneficiarios en el desarrollo de administraciones modernas y eficaces, con las estructuras, recursos humanos y habilidades de gestión necesarias para aplicar el acervo comunitario. Estos proyectos en muchos casos, se han empleado para tratar de fortalecer las instituciones policiales y judiciales de los países candidatos a la UE, partiendo del modelo de las Instituciones similares en los Estados Miembros. Cada proyecto de hermanamiento tiene al menos un Consejero Residente o *Resident Twinning Adviser* (RTA) y un Jefe de Proyecto o *Project Leader* (PL). El RTA es enviado por la administración de un Estado miembro, o de otro organismo autorizado en un Estado miembro para trabajar a tiempo completo durante un mínimo de 12 meses en el ministerio o institución correspondiente en los países socios para poner en práctica el proyecto.

El Jefe de Proyecto es responsable de la orientación general y la coordinación del proyecto, junto con el denominado Jefe de Proyecto asociado, o *Junior Project leader (JPL)* designado por la administración de otro Estado Miembro que ha sido designado para apoyar el proyecto, sobre todo en el marco de la designación de expertos y actividades. Estos proyectos de hermanamiento tienen una versión más corta de seis meses de duración denominados **Twinning Light** en los que no es precisa la designación, ni por tanto el desplazamiento al país beneficiario de un RTA, ni el nombramiento de un JPL. Los proyectos twinning en general y los desarrollados en el ámbito del fortalecimiento institucional de interés para la seguridad y la justicia contribuyen al fortalecimiento institucional y favorecen en gran medida los procesos de adhesión de muchos Estados miembros de la UE actuales. También han permitido establecer relaciones profesionales en mejora de la cooperación policial en el ámbito de la UE, especialmente en los nuevos países candidatos en la actualidad como en Croacia y Turquía (24).

El hermano pequeño de los Proyectos Twinning son los denominados **Proyectos TAIEX** (*Technical Assistance and Information Exchange Instrument*). En este caso, la Comisión Europea, a través de la Dirección General para Ampliación financiera proyectos de cooperación de corto plazo de varios días, como intercambio de expertos, visitas de estudios y programas similares que afectan no sólo a los países candidatos a la UE, sino también los afectados por la Política Europea de Vecindad (PEV) (25) y Rusia.

Este tipo de proyectos son utilizados también desde el punto de vista de la cooperación policial, judicial y aduanera para extender el acervo comunitario y las mejores prácticas profesionales a los Estados beneficiarios.

Entre los proyectos desarrollados se encuentran por ejemplo, una visita de estudios para tres Oficiales de la Policía de Croacia a Dinamarca prevista del 1 al 4 de enero de 2010 con el fin de ayudar a Croacia en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el marco del ELSJ en relación al control de drogas, tanto de la oferta como de la demanda, y para ayudar a los beneficiarios en la revisión de la legislación y políticas

nacionales con el fin de armonizarlas con la Estrategia de la UE contra la droga. Otro de los proyectos TAIEX que nos puede servir como ejemplo es el envío de expertos a Argelia entre el 11 y 13 de enero de 2010 con el fin de formar a inspectores del Ministerio de Finanzas de Argelia en buenas prácticas en investigaciones financieras de tipo criminal teniendo en cuenta el acervo de la UE.

También la Guardia Civil participa activamente en este tipo de actividades como el proyecto TAIEX JHA 42824 desarrollado en 2010-2011 con el fin de extender el marco legal de la UE y buenas prácticas en materia de dirección de la seguridad por parte de instituciones como La Guardia Civil española a autoridades judiciales, ministerio fiscal, policiales y aduaneras de los países de la Política de Adhesión y Política Europea de Vecindad en áreas temáticas de interés a ambos lados de la frontera exterior de la UE como la lucha contra el terrorismo, delincuencia organizada, gestión de fronteras y anticorrupción.

2.4.4. Las Asistencias Técnicas en el marco de la Política de Cooperación al Desarrollo de la UE.

Por último, en este breve recorrido por los diversos instrumentos financieros no podemos olvidar las posibilidades de desarrollar proyectos de asistencia técnica policial en el marco del fortalecimiento institucional aplicado en la política de cooperación al desarrollo establecida por la UE con respecto a terceros países. La Unión Europea es el mayor donante de ayuda del mundo. La Oficina de Cooperación EuropeAid de la Comisión Europea gestiona los programas europeos de ayuda exterior y garantiza que la ayuda al desarrollo alcance a todas las regiones del mundo. Entre estos proyectos se encuentran los de asistencia técnica policial o judicial a terceros países.

En este ámbito, la Comisión gestiona programas de alcance mundial como el **Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDR)**. EuropeAid coordina además el despliegue de misiones de observación electoral de la UE que velan por el desarrollo de elecciones libres y justas. Entre los demás programas internacionales, cabe citar los relativos a medio ambiente y

recursos naturales, seguridad alimentaria, cuestiones de género, sanidad, migración y asilo, seguridad nuclear y estabilidad. Es en este último aspecto en el que se desarrollan misiones de fortalecimiento institucional de tipo policial o judicial como por ejemplo la Asistencia Técnica a la Secretaría de Seguridad para la implementación del Programa de Apoyo al Sector Seguridad en Honduras (PASS), o el Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia del Perú (JUSPER).

3. ESTUDIO DE CASOS

Se afronta en este último epígrafe un breve estudio de casos conocidos directamente por el autor en los que la Guardia Civil ha contribuido sobre la base de su experiencia al fortalecimiento de las Instituciones policiales de determinados países como elemento esencial para desarrollar procesos de estabilidad y/o gobernabilidad.

3.1. GUATEMALA. APOYO A LA REFORMA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA. 1998-2001

El primer caso que se acerca al lector corresponde a un proyecto de cooperación bilateral entre Reino de España y la República de Guatemala en materia de fortalecimiento de la seguridad con motivo de los acuerdos de paz auspiciados por las Naciones Unidas y firmados entre la guerrilla y el gobierno guatemalteco en 1994. En concreto, bajo el gobierno de De León el proceso de paz, ahora con la participación de las Naciones Unidas, tomó nueva vida. El gobierno y la Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca (URNG) firmaron acuerdos sobre derechos humanos (marzo de 1994), el restablecimiento de personas desplazadas (junio de 1994), esclarecimiento histórico (junio de 1994), y derechos indígenas (marzo de 1995). También hicieron un progreso significativo sobre un acuerdo socio-económico y agrario. El proyecto iniciado por la cooperación española a través de la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID) fue con-

tinuado a través de un programa de Asistencia Técnica Policial financiado por la Unión Europea durante 4 años a partir de 1999. La situación del país centroamericano en el periodo de estudio era bastante inestable y cercana al concepto de estado fallido. Con datos estadísticos que lo situaban en los puestos de cabeza de los países más pobres del mundo, siendo afectado principalmente por tres grandes problemas:

Inseguridad: Estadísticas muy elevadas de delitos violentos por habitante, con numerosas áreas de población urbanas y conurbanas controladas la criminalidad organizada de carácter violento como las “maras”. Es frecuente el atraco a bancos con armas automáticas y el asalto a nacionales y extranjeros en tránsito a lo largo del país.

Ausencia de control de armas: El país acaba de salir de una guerra civil encubierta después de muchos años, existiendo una gran cantidad de armas de todo calibre en circulación entre la ciudadanía. El uso de las armas está al orden del día, y autorizado por Ley, por lo que en muchas circunstancias su uso es frecuente como respuesta a pequeños altercados, e incidentes provocando un elevado índice de inseguridad.

Corrupción: Entre las prácticas habituales en el país se encontraba la compra de cargos públicos entre los que se encontraba los puestos de jueces y comisarios e inspectores de policía. Los puestos relacionados con la dirección de alto nivel e intermedio de la administración en general y la policía en particular no responden a los conceptos de mérito y capacidad, sino que carecen de profesionalidad e independencia funcional plegándose de forma habitual a los intereses del partido gobernante de turno.

El proyecto de asistencia técnica policial para intentar desarrollar una policía nacional civil con estándares democráticos que fuese capaz de hacer frente a los retos de la seguridad mencionados fue encomendado por la Comisión Europea a la Guardia Civil que durante los años que duró el proyecto mantuvo una media de 30-40 Oficiales y suboficiales como asesores técnicos que desarrollaron el proyecto bajo los siguientes ejes de actuación:

- Desarrollo de los procesos formativos y de capacitación de la Policía Nacional de Guatemala bajo estándares de mérito y capacidad en la Academia de Policía.
- Asesoramiento en desarrollo normativo en el Ministerio de Seguridad Pública, y la Dirección General de la Policía. (Normativa y procedimientos sobre control de armas, protección de medio ambiente, seguridad vial, etc.)
- Asesoramiento sobre el terreno a los Jefes de Comisaría con el fin de reducir los índices de criminalidad.
- Asistencia y gestión de la financiación de la UE en la adquisición de material necesario para la nueva policía (vehículos, transmisiones, equipamiento policial, etc.).

Este tipo de proyectos suponen una contribución puntual de una organización internacional sobre la base de la experiencia de una institución como la Guardia Civil, con el fin de contribuir a la estabilidad de un país. La experiencia sobre el terreno pone de manifiesto lo efímero de las actuaciones si no van asociadas a un conjunto de actuaciones de tipo integral (si se quiere reformar y mejorar la seguridad, debe cambiar no sólo la policía, sino también la justicia, el ministerio fiscal y la política penitenciaria entre otros aspectos). Sería iluso pensar que una actuación de este tipo permite cambiar un país, pero no cabe duda que se introducen mejoras de la mano de aquellos nacionales que verdaderamente quieren cambiar las cosas, y desde luego supone una experiencia inolvidable para todos los que participamos en ella.

3.2. TURQUÍA. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN DERECHOS HUMANOS. 2008-2010

Turquía es un país cargado de historia y posibilidades, de momento situado en las puertas de la frontera exterior de la UE. Durante siglos ha constituido el centro del Imperio otomano, pero después de la I Guerra Mundial, su apoyo al bando perdedor, supuso la desmembración del Imperio y la pérdida de su territorio histórico que fue poco a poco conquistado por las potencias ganadoras en la gran guerra (Reino Unido, Francia, Italia,

Rusia, y Grecia). El gobierno turco tras la huida del Sultán apoyado por los ingleses quedó en manos de un joven general Kemal ATATURK que supo integrar alrededor de un fuerte sentimiento nacionalista a los turcos en la zona del centro de la Anatolia turca estableciendo la capital en Ankara. Desde aquí, poco a poco se van consiguiendo éxitos militares ante las potencias ocupantes hasta que Turquía queda definida como una República presidencialista con los límites territoriales actuales. El nuevo Gobierno resultante tras la guerra queda en manos de ATATURK (“padre de los turcos”) que impulsa una serie de reformas de influencia europea que llegan a nuestros días (abolición del sultanato y declaración del laicismo del Estado, el Ejército es garante de los principios constitutivos del Estado y de su laicismo, mejora de los derechos de la mujer, nuevo alfabeto turco, etc.). Desde este momento el país queda unido en un gran sentimiento nacionalista frente a los “enemigos” que quedan fijados en sus fronteras. Como elemento aglutinador de ese sentimiento nacional queda como principal representante el Ejército, desde cuyo seno en su día inició su carrera el propio ATATURK, cuya imagen sigue presidiendo la mayoría de los despachos de las instituciones públicas, y privadas. El Ejército constituye un verdadero poder que tiene asumido el papel encomendado habiendo participado en varios golpes de estado a lo largo del siglo XX cuando ha considerado que gobiernos afectados por la corrupción u otro tipo de problemas se apartaban del legado constitucional para volver a dejarlo en manos en breves semanas de un nuevo gobierno en funciones que convocase elecciones. En el seno del Ejército turco, y desde 1839 se incardina la denominada “Jandarma turca” o gendarmería turca cuerpo policial de carácter militar compuesto en la actualidad con aproximadamente 220.000 miembros y con misiones y presencia en el terreno similar, aunque no igual, que la gendarmería francesa, Carabinieri de Italia o Guardia Civil española.

En este contexto histórico Turquía viene sufriendo desde hace muchos años, entre otros, un grave problema de seguridad representado por las actividades terroristas del denominado Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) que viene realizando atenta-

dos en las principales ciudades turcas pero principalmente en la frontera con Irak, zona de mayor asentamiento kurdo. Es en esta zona dónde es frecuente el asalto a cuarteles de la Jandarma que se encuentran en zonas fronterizas, y atentados al paso de vehículos policiales con minas, y otros dispositivos.

Siendo Turquía un país que se encuentra en proceso de negociación para ser considerado miembro de la UE, viene siendo objeto de la Política de Adhesión de la UE en la que durante el periodo previo a la incorporación de un nuevo Estado Miembro se ponen en marcha toda una serie de instrumentos financieros de la UE, con el fin de se produzca un refuerzo institucional y democrático de las Instituciones públicas y se alcancen estándares europeos en procedimientos y organización.

Si analizamos el sector de la seguridad y el respeto de los Derechos Humanos en Turquía, se observa de forma objetiva que el número de casos por presuntas violaciones de derechos humanos en casos de terrorismo en Turquía que han sido analizados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) con sede en Estrasburgo es elevado, si lo comparamos con otros estados de la órbita del Consejo de Europa. Turquía (59), Reino Unido (16), Rusia (9), Francia (3), España (1), etc. Esta situación pone de manifiesto que los estándares en el tratamiento y la toma de manifestación de detenidos, especialmente en casos de terrorismo debe mejorar. En este contexto la Comisión Europea lanza un proyecto de hermanamiento (*twinning*) de 18 meses de duración y con sede en Ankara (Turquía) con el fin de mejorar los estándares de derechos humanos de los miembros de la Jandarma turca, siendo asignados al proyecto expertos de Carabinieri de Italia y de la Guardia Civil española. El proyecto se ha llevado a cabo a en el periodo 2008-2010 y se han realizado las siguientes actividades desarrolladas en inglés y con interpretación al turco:

- Formación de 3.500 Oficiales de la Jandarma Turca en el respeto de los derechos humanos.
- Preparación y difusión de manuales sobre buenas prácticas en la toma de declaración policial y otros.

- Inspección de calabozos policiales de la Jandarma turca en gran parte del territorio y adaptación de los mismos con fondos UE a los estándares internacionales.

3.3. RUMANIA. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN ANTICORRUPCIÓN. 2010

Otro ejemplo en el que Guardias Civiles han aportado su experiencia en materia de seguridad se pone de manifiesto en el fortalecimiento institucional de la Guardia financiera rumana afectada por problemas relacionados con la corrupción, por medio de un proyecto *twinning light* financiado por la Comisión Europea y desarrollado a lo largo de 2010.

En concreto Rumania es actualmente un Estado Miembro de la UE pero en la última década ha venido siendo afectado por la Política de Adhesión, con el fin de que el país se preparase para su incorporación a la UE por medio de reformas institucionales dirigidas a conseguir procedimientos y organizaciones estándares europeos. En este ámbito, uno de los problemas que se plantea es la mala imagen ante la sociedad de una Institución policial rumana, la Guardia Financiera rumana, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda de este país, con la misión de resguardo fiscal del Estado y protección de los intereses financieros rumanos. Con un personal de aproximadamente 1.800 miembros, la Guardia Financiera realiza investigaciones de carácter administrativo (inspecciones) en operadores económicos en relación a la lucha contra el contrabando, y el fraude fiscal en general. La información que a priori se maneja es la falta de confianza de la población en la Institución ante el tipo de situaciones que se describen a continuación:

- Falta de independencia funcional. En determinados casos, las inspecciones se realizan en determinadas empresas que son consideradas opositores por el poder político.
- En determinados casos, los inspectores solicitan o aceptan de las empresas que visitan sobornos o coimas por no detectar irregularidades.

- Las mafias locales tienen mucho poder y amenazan a los inspectores para que no descubran irregularidades en sus inspecciones.
- Se producen pérdidas de expedientes y pruebas materiales de irregularidades en sociedades en momentos claves del proceso y sobre todo cuando deben llevarse a juicio.
- Los sueldos de los funcionarios de la Guardia de Finanza son muy bajos y se cobra un 15% del sueldo sobre la base de las aprehensiones realizadas sobre el terreno, lo que provoca un exceso de celo en muchos casos.
- Falta de transparencia informativa de las actividades de la Institución, no existen relaciones con la prensa.

Ante este tipo de situación la Comisión Europea convoca un proyecto financiado con fondos europeos con el fin de mejorar los estándares de la Guardia Financiera. El proyecto es finalmente asignado a la Guardia Civil debiendo los expertos del Cuerpo desplazarse en misión sobre el terreno con el fin de realizar acciones formativas, de implantación de procedimientos sobre la base de manuales de procedimientos con las siguientes recomendaciones que permiten reducir la vulnerabilidad ante los casos de corrupción y la problemática descrita:

Mandato y Marco Legal. (Principio de legalidad). Necesidad de determinar claramente el marco legal y las posibilidades de actuación de la Institución.

Una verdadera independencia funcional (operativa). La Institución debe dotarse por Ley de una independencia funcional operativa, que le permita al menos contar con la posibilidad de reclamar ante los tribunales interferencias desde el poder político.

Transparencia de resultados. Se propone un cambio en la estrategia de comunicación de la Institución tanto a nivel interno como externo.

Una estrategia apropiada de gestión de Recursos Humanos. Son muchos los casos también en los que los recursos humanos de la Institución se ven afectadas por el devenir político. Cuando menos profesionalidad exista

en la función pública y más movimientos de personal se produzcan por cambios de gobierno, menos fortaleza institucional encontraremos en un determinado país. Es esencial por tanto definir una estrategia clara en la gestión de los recursos humanos de las administraciones, para lo cual pueden tenerse en cuenta los siguientes aspectos entre otros:

- Definición de la Autoridad que nombra y cesa a personal.
- Responsabilidad personal por conductas irregulares/ilegales.
- Obligación de informar sobre conductas irregulares/ilegales de otros.
- Regulación del secreto profesional.
- Procedimiento de marcha del personal (Lista administrativa/lista Operativa).
- Regulación de la posibilidad de recibir regalos y su destino.
- Procedimiento para el desarrollo de comisiones de servicio.
- Formación Interna y Externa basada en valores.

Una gestión de recursos materiales y financieros. Otra fuente de problemas en la Institución es la falta de un mecanismo transparente y honesto de gestión de recursos materiales y financieros. En este ámbito se producen situaciones que suelen estar asociados a procesos de corrupción. Las grandes contrataciones de material público (vehículos, transmisiones, material informático, etc.) suele ser objeto de debilidad institucional si no existen procedimientos transparentes e independientes de gestión.

Una estrategia de comunicación. Para cambiar la inercia de la Institución en materia de comunicación y poder cambiar la mala imagen ante los ciudadanos se recomienda comunicar y enviar el mensaje de que cuando la propia organización descubre prácticas corruptas o ilícitas de otro tipo, es la primera en actuar y en comunicarlo a la sociedad.

Una política de seguridad de instalaciones y comunicaciones eficiente. Para evitar que documentos esenciales y pruebas incriminatorias de delincuentes puedan desaparecer en momentos procesales claves, o que se produzcan fugas de información esencial es necesario establecer unos procedimientos claros y

firmes relacionados con la **seguridad en las instalaciones de la Institución**: Definición de pases de seguridad de personal y visitantes; establecimiento de áreas protegidas; seguridad de las oficinas sobre la base de puertas cerradas, y política de mesas limpias; cajas de seguridad, y eliminadoras de papel; normas de uso de los Aparcamientos y normas de uso de los Archivos (Documento original en archivo seguro y manejo de copias). También en relación a la **seguridad de las tecnologías de la Información**: Política de seguridad informática en nuevos miembros (altas en equipos y servicios); Normas de almacenamiento de datos; y seguridad en el correo electrónico.

Una estructura organizativa que reduzca las vulnerabilidades: En muchos casos la organización e implantación en el terreno de la administración pública encargada de hacer cumplir la ley (policía, aduanas, jueces, fiscales) facilita su aislamiento y vulnerabilidad. Es cierto que la administración debe estar cerca de los ciudadanos, pero en determinadas situaciones como en barrios marginales y áreas conurbanas, funcionarios con salarios bajos y cerca de potentes grupos de criminales organizados da lugar a que fácilmente caigan en su entramado de amenazas. En estos casos se ha observado esencial la creación de potentes unidades centrales de investigación, que cuentan con bases lejanas de la zona de actuación y que desplazan a la zona por periodos temporales y con medios y procedimientos especiales. Una vez finalizadas las actuaciones o inspecciones vuelven a sus bases con la distancia y la reserva propias que les protege de las actuaciones del crimen organizado.

La existencia de una metodología de investigación. En muchas situaciones se produce una cercanía excesiva entre investigador o inspector y los operadores económicos. Las decisiones sobre abrir o cerrar casos de sanciones administrativas o penales contra empresas suele estar relacionadas con casos de sobornos o “coimas”. Una de las posibilidades de reducir las vulnerabilidades en este campo consiste en quitar la decisión de actuación al funcionario de primera línea y dejarla en comités de Jefes de Unidades formados por dos o tres personas que a priori son más inaccesibles por los operadores económicos.

Como conclusión general a todo lo expuesto, finalizamos como comenzamos, al poner de manifiesto que los guardias civiles, por nuestra historia, experiencia, capacidades, y por nuestra forma de hacer las cosas, somos cada vez más demandados por organizaciones internacionales para desarrollar proyectos que contribuyan al fortalecimiento institucional y la gobernabilidad en cualquier lugar del mundo, lo cual no lleva consigo que otra cosa que el aumento del prestigio de la Institución y la de sus integrantes.

NOTAS

(1) www.un.org

(2) El Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia fue creado en 1993 por el Consejo de Seguridad de la ONU con el cometido de investigar y juzgar los crímenes de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos en la ex Yugoslavia desde 1991. Desde su establecimiento, el Tribunal ha iniciado procesos contra más de 100 personas sospechosas de haber perpetrado crímenes en la región. Pese a que hay personas formalmente acusadas por el Tribunal que siguen en libertad, el Consejo de Seguridad de la ONU le ha pedido que concluya su trabajo antes de 2010. www.amnesty.org

(3) En este caso, el 13 de diciembre de 2005, el Gobierno de la República Libanesa pidió a las Naciones Unidas que establecieran un tribunal de carácter internacional para enjuiciar a todos los presuntos responsables del atentado que tuvo lugar el 14 de febrero de 2005 en Beirut y causó la muerte del ex Primer Ministro Libanés Rafiq Hariri y otras 22 personas. Con arreglo a la resolución 1664 (2006) del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas y la República Libanesa negociaron un acuerdo sobre el establecimiento de un Tribunal Especial para el Líbano. Una vez aprobada la resolución 1757 (2007) del Consejo de Seguridad, de 30 de mayo de 2007, las disposiciones del documento anexo a ella, incluido el Estatuto del Tribunal Especial que figuraba como apéndice, entraron en vigor el 10 de junio de 2007. El mandato del Tribunal Especial para el Líbano es enjuiciar a los responsables del atentado de 14 de febrero de 2005 que causó la muerte del ex Primer Ministro Rafiq Hariri, y provocó la muerte o lesiones a otras personas. La competencia del Tribunal puede ampliarse más allá del atentado con bomba de 14 de febrero de 2005 si el Tribunal determina que otros ataques ocurridos en el Líbano entre el 1.º de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005 están conectados conforme a los principios de la justicia penal al atentado de 14 de febrero de 2005 y son de naturaleza y gravedad similares. Esa conexión podrá consistir, entre otras cosas, en una combinación de los siguientes elementos: intención de delinquir (móvil), finalidad de los ataques, naturaleza de las víctimas, patrón de los ataques (modus operandi) y autores. Los delitos cometidos después del 12 de diciembre de 2005 podrán incluirse en la competencia del Tribunal bajo los mismos criterios si así lo deciden el Gobierno de la República Libanesa y las Naciones Unidas, con el consentimiento del Consejo de Seguridad. <http://www.un.org/spanish/News/focus/tslibano/>

(4) El 5 de junio, un nuevo tipo de campaña de sensibilización pública para combatir la trata de personas se puso en marcha por la Misión de la OSCE en Serbia y su socio local ASTRA, una organización no gubernamental (ONG) dedicada a la causa. www.osce.org

(5) Cuando el ejército soviético se retiró de Georgia en la década de 1990, dejó detrás grandes reservas de munición obsoleta y actualmente inservible y peligrosa. La OSCE ha estado trabajando con las autoridades nacionales para disponer de esos excedentes, que amenazan la seguridad humana y el medio ambiente en Georgia y el Cáucaso. La instalación de almacenamiento principal está en Dedoplistskaro, a dos horas al sureste de la capital georgiana, Tiflis. Aquí es donde DELTA, un organismo especializado designado por el Gobierno nacional, desmantela bombas, proyectiles antiaéreos, artillería y municiones de mortero y otras municiones. DELTA lleva a cabo esta labor en virtud de un memorando de entendimiento firmado por la Misión de la OSCE en Georgia y el Ministerio de Asuntos Exteriores en enero de 2003. www.osce.org

(6) En el verano de 2004, se localizaron casi ocho toneladas de municiones en un almacén cerca de Dushanbe, a sólo 100 metros de una zona residencial. La probabilidad de un incendio que podría desatar explosiones causando daños, lesiones y muertes posiblemente dentro de varios kilómetros. Expertos policiales bajo mandato de la OSCE colaboraron con las autoridades nacionales en el desmantelamiento de l citado almacén. www.osce.org.

(7) La seguridad de los contenedores es un problema que va más allá de las fronteras y, para ser eficaz, debe abordar todos los medios de transporte a escala mundial. Los contenedores pueden ser enviados por mar, tierra y aire durante el mismo viaje antes de llegar a su destino final, en la que el punto de inspección podría ser demasiado tarde. El riesgo comienza en el punto de origen. Aunque muchos miembros de la OSCE son Estados sin litoral y no tienen los puertos, mantienen interés en garantizar la seguridad de los contenedores en cada paso del proceso. Dentro de la OSCE, la necesidad de mejorar la seguridad de los contenedores se planteó en su informe anual de Seguridad de la Conferencia de Examen en junio de 2004 y fue seguido en el Consejo Ministerial de Sofía en diciembre. www.osce.org

(8) “Las Partes convienen en que un ataque armado contra una o contra varias de ellas, acaecido en Europa o en América del Norte, se considerará como un ataque dirigido contra todas ellas y en consecuencia acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el art.51 de la Carta de las Naciones Unidas, asistirá a la Parte o Partes así atacadas, adoptando seguidamente, individualmente y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer y mantener la seguridad en la región del Atlántico Norte”.

(9) “A efectos del art.5 se considera ataque armado contra una o varias de las Partes un ataque armado: Contra el territorio de cualquiera de las Partes en Europa o en América del Norte [contra los Departamentos franceses de Argelia], contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo jurisdicción de cualquiera de las Partes en la región del Atlántico Norte al norte del Trópico de Cáncer; Contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las Partes que están en dichos territorios o sobre ellos, o en cualquiera otra región de Europa en la que estuviesen estacionadas fuerzas de ocupación de cualquiera de las Partes en la fecha en que el Tratado entró en vigor, o el Mar Mediterráneo o en la región del Atlántico Norte al Norte del Trópico de Cáncer”.

(10) En diciembre de 1988, Mijail Gorbachov, líder de la Unión Soviética en ese tiempo, anunció la llamada Doctrina Sinatra, la cual establecía que la Doctrina Brezhnev sería abandonada y que los países de Europa del Este podrían hacer lo que consideraran conveniente. WALKER, Martin. *The Cold War: A History*. New York: 1993.

(11) Dos guardias civiles destinados en Afganistán, así como su intérprete también español, han fallecido tiroteados por un chófer de la Policía que se habría infiltrado en la base de la OTAN en la provincia de Badghis, al noroeste de ese país, según han confirmado fuentes del Ministerio de Defensa a Rtve.es (25/08/2010). www.rtve.es

(12) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades para el periodo 2007-2013 {SEC (2005) 436 } /* COM/2005/ 0124 final.

(13) Decisión 2007/124/CE del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad, integrado en el programa general Seguridad y defensa de las libertades [Diario Oficial L 58 de 24-2-2007].

(14) Decisión 2007/125/JAI del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Prevención y lucha contra la delincuencia, integrado en el programa general Seguridad y defensa de las libertades.

(15) Decisión núm. 779/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, por la que se establece, para el período 2007-2013, un programa específico para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne III).

(16) Decisión núm. 1150/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Información y prevención en materia de drogas.

(17) Decisión del Consejo, de 19 de abril de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Derechos fundamentales y ciudadanía, integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia.

(18) Decisión núm. 1149/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Justicia civil, integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia

(19) Decisión del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Justicia penal, integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia.

(20) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un Programa marco de solidaridad y gestión de los flujos migratorios para el período 2007-2013. COM (2005) 123final - no publicada en el Diario Oficial. La Comunicación expone las líneas generales de este Programa marco y se acompaña de cuatro propuestas. Estas propuestas son los instrumentos constitutivos de los cuatro Fondos correspondientes a cada uno de los cuatro ámbitos de actuación. La cantidad global prevista para el Programa marco «Solidaridad y gestión de los flujos migratorios» es 5 866 millones de euros para el período 2007-2013. Además de la dotación global, se asignarán: 285,1 millones de euros a FRONTEX; 900 millones de euros para la realización de sistemas de información a gran escala; 62,3 millones de euros para la creación de un Observatorio Europeo de la Migración.

(21) El programa «Hércules II» cubre el período del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013, y su dotación financiera para este período asciende a 98,5 millones de euros. El programa «Hércules» fue establecido por la Decisión núm. 804/2004/CE para el período 2004-2006. Mediante la Decisión núm. 878/2007/CE, fue prorrogado durante el período 2007-2013.

(22) Decisión núm. 624/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013). Diario Oficial L 154 de 14.6.2007.

(23) Puede solicitar la adhesión a la UE todo país europeo que respete los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y Estado de Derecho. Los requisitos se establecen en el Tratado de la Unión Europea (artículo 6, artículo 49). La solicitud de adhesión no es sino el principio de un largo y riguroso proceso. El punto de partida oficial es la solicitud, que es siempre resultado de una relación bilateral ya muy arraigada con la UE. Una solicitud válida va seguida de una serie de procedimientos de evaluación que, en su caso, pueden culminar en una invitación a la adhesión. La rapidez del proceso depende exclusivamente del avance de cada país en pos de nuestros objetivos comunes. La solicitud se remite al Consejo, que, oído el dictamen formal de la Comisión Europea, decide admitirla o no. Cuando el Consejo acuerda por unanimidad un mandato de negociación, pueden empezar las negociaciones formales entre el país candidato y todos los Estados miembros. Este paso no es automático: para que puedan entablarse las negociaciones, el país solicitante debe cumplir una serie de criterios básicos. Según los denominados “Criterios de Copenhague”, introducidos en diciembre de 1993 con motivo del Consejo Europeo celebrado en la capital danesa, todo país candidato debe tener: (1) Instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías. (2) una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la Unión. (3) la capacidad de asumir las obligaciones y suscribir los objetivos de la unión política, económica y monetaria. Los gobiernos de los Estados miembros de la UE reunidos en el Consejo Europeo han acordado hacer extensivas las perspectivas de adhesión a los países de Europa Sudoriental: Croacia, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, Kosovo según la Resolución núm. 1244 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Turquía. Su incorporación sólo se producirá cuando cumplan los requisitos necesarios. <http://ec.europa.eu/enlargement/>

(24) El autor ha participado como Junior Project Leader (JPL) representando a la Guardia Civil, en un proyecto de hermanamiento o twinning con la Jandama en Turquía, sobre fortalecimiento institucional y desarrollo de buenas prácticas en el marco de la lucha contra las violaciones de derechos humanos. El Proyecto fue liderado por el Arma de Carabinieri de Italia.

(25) La Política Europea de Vecindad (PEV) fue desarrollada en el contexto de la ampliación de la UE de 2004, con el objetivo de evitar la

aparición de nuevas líneas divisorias entre la UE ampliada y nuestros vecinos, y de consolidar la estabilidad y la seguridad y el bienestar para todos. De esta manera, también aborda los objetivos estratégicos establecidos en la Estrategia Europea de Seguridad. La Política Europea de Vecindad (PEV) fue esbozada en una Comunicación de la Comisión sobre Una Europa más amplia en marzo de 2003, a la que siguió un Documento Estratégico más elaborado sobre la Política Europea de Vecindad publicado en mayo de 2004. Este documento expone, en términos concretos, el modo en que la UE propone trabajar más estrechamente con estos países. Como parte integrante de este informe sobre la aplicación, en diciembre 2006 y a su vez en Diciembre del 2007, la Comisión hizo propuestas sobre como la política pudiera ser reforzada. La UE ofrece a nuestros vecinos una relación privilegiada, creando un compromiso mutuo con los valores comunes (democracia y derechos humanos, estado de derecho, buen gobierno, principios de economía de mercado y desarrollo sostenible). La PEV va más allá de las relaciones existentes para ofrecer una relación política y una integración económica más profundas. El grado de ambición de la relación dependerá de hasta qué punto se comparten estos valores. La PEV es distinta del proceso de ampliación aunque no prejuzga la relación que los vecinos europeos pueden desarrollar con la UE en un futuro, de conformidad con las disposiciones del Tratado. La PEV concierne a diversos países como Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Israel, Líbano, Libia, Moldavia, territorios palestinos, Siria, Túnez, y Ucrania. En 2004, se amplió en base a su solicitud para incluir también los países del Cáucaso del Sur que comparten fronteras marítimas

o terrestres, con los cuáles, los actuales países candidatos Bulgaria, Rumanía o Turquía comparten fronteras marítimas o terrestres. Aunque Rusia es también un vecino de la UE, las relaciones se desarrollan mediante una Asociación Estratégica que cubre cuatro "espacios comunes". El elemento central de la Política Europea de Vecindad son los Planes de Acción bilaterales de la PEV convenidos mutuamente entre la UE y cada uno de los países socios. Estos planes establecen una agenda de reformas políticas y económicas, con prioridades a corto y medio plazo. La puesta en práctica de los Planes de Acción de la PEV (convenidos en 2005 con Israel, Jordania, Moldavia, Marruecos, la Autoridad Palestina, Túnez y Ucrania, en 2006 con Armenia, Azerbaijan y Georgia y en 2007 con Egipto y el Líbano) está siendo llevada a cabo. Su puesta en práctica será promovida y supervisada conjuntamente a través de subcomités. Puesto que la PEV está estructurada sobre acuerdos existentes entre la UE y el país socio en cuestión (Colaboración y Cooperación, Acuerdos de Asociación Euro-Mediterráneo), aún no está "activada" para Bielorrusia, Libia y Siria, dado que por el momento no existen acuerdos en vigor. OROZCO TORRES, Luis Ernesto. "La nueva política europea de vecindad. Universidad de Sevilla, 2006. VARWICK Johannes, LANG Kai Olaf. "European neighbourhood policy: challenges for the EU-policy towards the new neighbours". Barbara Budrich Publishers, 2007. ROUET Gilles, TEREM Peter. "Elargissement et politique européenne de voisinage". Emile Bruylant, 2009. http://ec.europa.eu/world/enp/policy_es.htm

APLICACIÓN DE LA LOPD A LOS FICHEROS MANUALES

M.^a PILAR MORALES MORALES

Diplomada en Gestión Protección de Datos
Técnico Ayuntamiento Valdemoro

TRATAMIENTO DE DATOS PERSONALES

La Audiencia Nacional, en su Sentencia de fecha 16 de febrero de 2006, considera que para abordar el concepto de "tratamiento de datos personales" y el de "fichero" desde la perspectiva legal hemos de partir de la Directiva 95/46, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, Directiva de la que nuestra actual ley es tributaria en gran medida.

Esta Directiva nos dice, en primer lugar, que el concepto de "tratamiento" no puede depender de la técnica utilizada para el manejo de los datos, de ahí que incluya tanto el tratamiento automatizado como el manual (considerando 27 de su Preámbulo). Así, lo relevante para que estemos ante un "tratamiento de datos personales" es la realización de determinadas actuaciones en relación con los mismos, actuaciones que en su descripción son muy amplias y variadas.

Desarrollando este principio el artículo 2 de la Directiva describe las actuaciones que aplicadas a los datos personales constituyen "tratamiento": "cualquier operación o conjunto de operaciones, efectuadas o no mediante procedimientos automatizados, y aplicadas a datos personales, como la recogida, registro, organización, conservación, elaboración o modificación, extracción, consulta, utilización, comunicación por transmisión, difusión o cualquier otra forma que facilite el acceso a los mismos, cotejo o interconexión, así como su bloqueo, supresión o destrucción".

Nuestra ley lo define de forma muy similar en el arto 3.c) de la Ley Orgánica 15/1999.

"c) Tratamiento de datos: operaciones y procedimientos técnicos de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias." No basta, sin embargo, la realización de una de estas actuaciones en relación con datos personales para que la ley despliegue sus efectos protectores y sus garantías y derechos del afectado. Es preciso algo más: que las actuaciones de recogida, grabación, conservación etc., se realicen de forma automatizada o bien, si se realizan de forma manual, que los datos personales estén contenidos o destinados a un fichero.

Para que una actuación manual sobre datos personales (recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo...) tenga la consideración de "tratamiento de datos personales" sujeto al sistema de protección de la Ley Orgánica 15/1999 es -necesario que dichos datos estén contenidos o destinados a ser incluidos en un fichero, esto es, en un conjunto estructurado u organizado de datos con arreglo a criterios determinados. Si no es así, el tratamiento manual de datos personales quedará fuera del ámbito de aplicación de la ley, no será un "tratamiento de datos personales" según el concepto normativo que la ley proporciona.

¿Qué es un fichero no automatizado?

Fichero no automatizado: "todo conjunto de datos de carácter personal organizado de forma no automatizada y estructurado conforme a criterios específicos relativos a personas físicas, que permitan acceder sin esfuerzos desproporcionados a sus datos personales, ya sea aquél centralizado, descentralizado o repartido de forma funcional o geográfica".

Dentro de este concepto están incluidos los ficheros de datos personales que almacenan la información en documentos en formato papel o cualquier tipo de soporte a través del cual se puedan gestionar manualmente a tra-

vés de carpetas, archivadores o contenedores, siempre que dichos criterios permitan acceder sin esfuerzos al contenido de la información.

El mejor ejemplo de un fichero no automatizado los tenemos en los archivadores existentes en la mayoría de las organizaciones en los que se almacenan expedientes de documentos organizados por personas físicas (empleados, clientes, proveedores, etc. En empresas privadas; en empresas públicas podemos mencionar los expedientes de servicios sociales y en los cuerpos y fuerzas de seguridad del estado ficheros de identificación genética) y se estructuran de manera que se puede localizar cada expediente utilizando criterios relativos a personas físicas (búsqueda alfabética por nombres o apellidos, por ejemplo).

Con la entrada en vigor del Real Decreto 1720/2007, por el que se aprueba el desarrollo la LOPD, el tratamiento de datos de carácter personal en los ficheros no automatizados, cobra especial interés, ya que la Ley 15/1999 no lo recogía con claridad.

Cabe hacer mención especial a la aplicación de las medidas de seguridad de estos ficheros o tratamientos a la hora de elaborar los correspondientes documentos de seguridad porque al crear y notificar un fichero que contiene datos de carácter personal, deberá tener implantadas, desde el momento de la creación, la totalidad de las medidas de seguridad reguladas en el mismo.

Obligaciones que se derivan de la LOPD: siempre que se respeten las garantías que la propia Ley establece para proteger la intimidad y los derechos de las personas físicas.

Antes de profundizar en los tratamientos o ficheros no automatizados, debemos tener muy en cuenta y de manera general las garantías que establece la Ley y que a rasgos generales son las siguientes:

1. IDENTIFICACIÓN E INVENTARIADO DE FICHEROS

Antes de iniciar el proceso de notificación e inscripción de los ficheros o tratamientos de datos de carácter personal, hay que hacer un estudio de los ficheros que se pretenden crear

para el buen funcionamiento de la organización y/o de los existentes para proceder a la inscripción de los mismos.

2. NOTIFICACIÓN E INSCRIPCIÓN DE LOS FICHEROS

El responsable del fichero deberá notificar a la Agencia Española de Protección de Datos (en adelante AGPD), o a las Agencias de las Comunidades Autónomas que tengan delegación a tal efecto, aquellos ficheros de carácter personal que vaya a utilizar en su organización con la finalidad de que éstos sean inscritos en el Registro General de Protección de Datos.

¿Qué es la notificación e inscripción de ficheros?

Es el procedimiento a través del cual se informa a la AGPD de la existencia de un fichero de datos de carácter personal para que, una vez comprobado que cumple con los requisitos legalmente establecidos, se acuerde su inscripción en el Registro General de Protección de Datos.

¿Qué es el Registro General de Protección de Datos?

Es un órgano integrado en la AGPD, al que corresponde velar por la publicidad de los tratamientos y ficheros de datos personales existentes con la finalidad de facilitar al ciudadano el ejercicio de sus derechos. Los responsables de los ficheros tienen la obligación legal de inscribir en el Registro todos los ficheros de datos personales que posean en su organización para que cuando el ciudadano realice una consulta al registro pueda localizar la información que necesita para ejercer sus derechos.

¿Quién debe notificar los ficheros?

A la hora de determinar quién debe notificar la creación de un fichero y cuál es el momento para hacerlo, hemos de diferenciar entre ficheros de titularidad pública y ficheros de titularidad privada, debido a que la forma de crearlos es diferente en cada caso; mientras que los ficheros de titularidad privada se crean a partir de una simple decisión, los ficheros de titulari-

dad pública se crean a partir de una norma o acuerdo de creación que debe ser publicado en el Diario Oficial que corresponda.

- *Ficheros de titularidad pública.* Serán notificados por el Órgano competente de la Administración responsable del fichero para su inscripción en el Registro General de Protección de Datos, en el plazo de 30 días desde la publicación de su norma o acuerdo de creación en el Diario Oficial correspondiente.
- *Ficheros de titularidad privada.* Serán notificados por la persona o entidad privada que pretenda crearlos antes de crear el fichero y comenzar el tratamiento de los datos personales.

¿Cómo se notifica un fichero?

Todo lo relacionado con el procedimiento de notificación e inscripción de ficheros, se encuentra regulado en el **Título V** y en el **Título IX** (capítulo V) del **Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LOPD**. Teniendo en cuenta lo dispuesto en dicho reglamento, podemos resumir el procedimiento de notificación e inscripción de ficheros de la siguiente manera:

Ficheros de titularidad Privada:

- *Notificación del fichero.* Se realiza cumplimentado el formulario gratuito que la AGPD facilita a través de su página web y que deberán remitirse una vez cumplimentados a la Agencia a través de cualquier vía legalmente permitidas (Internet o soporte papel).
- *Resolución de inscripción del fichero.* Si la notificación contuviera la información preceptiva y se cumplieran las restantes exigencias legales, el director de la AGPD acordará la inscripción del fichero asignándole un código de inscripción.
- *Resolución denegatoria de la inscripción.* En el supuesto de que de los documentos aportados por el responsable se desprenda que la notificación no resulta conforme a lo dispuesto en la LOPD, el director de la AGPD dictará resolución denegando la inscripción.

- *Plazo para resolver.* El plazo máximo de que dispone la AGPD para dictar y notificar una resolución acerca de la inscripción será de un mes. Si en dicho plazo no se hubiese dictado y notificado resolución expresa, se entenderá inscrito a todos los efectos.
- *Obligación de mantener actualizada la inscripción.* Una vez inscrito el fichero, el responsable del mismo deberá mantenerlo actualizado, comunicando a la AGPD la cancelación o supresión del fichero, así como los cambios que se produzcan en la finalidad del fichero, en su responsable y en la dirección de su ubicación.

Fichero de titularidad Pública:

- *Identificar e inventariar los ficheros y tratamientos* en los que se almacenen o utilicen datos de carácter personal y que deben ser objeto de declaración.
- *Rellenar los impresos para la notificación* al Registro de Ficheros de Datos personales de la AGPD o de las correspondientes Agencias Autonómicas.
- *Elaborar el proyecto de disposición de carácter general* de regulación de los ficheros (Ordenanza, Decreto, etc.).
- Someter el proyecto de disposición a *trámite de alegaciones*.
- *Solicitar informe preceptivo* a la AGPD o las Agencias Autonómicas.
- *Aprobar la nueva disposición general* por el órgano competente (Pleno de Ayuntamiento, junta de Gobierno...).
- *Remitir la disposición aprobada* (ordenanza o acuerdo) al Boletín Oficial que corresponda, para su publicación.
- *Solicitar la inscripción en el registro de ficheros de datos personales* de las correspondientes agencias del fichero, mediante solicitud dirigida a éstas, acompañando copia de la publicación en el Boletín Oficial correspondiente, en el plazo de 15 días desde su publicación.

Es importante destacar que la inscripción de un fichero en el Registro, únicamente acredita que se ha cumplido con la obligación dispuesta en el artículo 26 de la LOPD, sin que de esta inscripción se pueda desprender el cum-

plimiento por parte del responsable del fichero del resto de las obligaciones previstas en la Ley y demás disposiciones reglamentarias.

¿Qué información se debe aportar?

Para cumplimentar el formulario gratuito que la AGPD facilita, va a ser necesario aportar la siguiente documentación:

- La identificación del responsable del fichero.
- La identificación del fichero, sus finalidades y los usos previstos.
- El colectivo de personas sobre el que se obtienen los datos.
- El procedimiento y procedencia de los datos.
- Las categorías de los datos.
- El servicio o unidad de acceso.
- La identificación del nivel de medidas de seguridad básico, medio o alto exigible.
- La identificación del encargado del tratamiento en donde se encuentre ubicado el fichero.
- Los destinatarios de cesiones y transferencias internacionales de datos.

En el caso de ficheros de titularidad pública, igualmente las Agencias Autonómicas disponen de formularios gratuitos desde los que aportar la documentación requerida, que es la relacionada anteriormente.

3. RECOGER Y TRATAR LOS DATOS DE CARÁCTER PERSONAL APLICANDO LOS PRINCIPIOS DE LA PROTECCIÓN DE DATOS.

El responsable del fichero debe recoger, tratar y ceder los datos de carácter personal, aplicando todos y cada uno de los principios de la protección de datos, es decir:

La calidad de los datos.

El deber de información en la recogida de datos.

El consentimiento del afectado.

Los datos especialmente protegidos.

La seguridad en los datos.

El deber de secreto.

La comunicación de datos y Acceso a los datos por cuenta de terceros.

A. Principios de calidad de los datos:

¿Qué es el principio de calidad de los datos?

La calidad de los datos es uno de los nueve principios a través de los cuales el Título II de la Ley orgánica 15/1999 establece las condiciones en que se deben recoger, tratar y ceder los datos de carácter personal para salvaguardar la intimidad y demás derechos fundamentales de los ciudadanos.

A través de este principio la Ley establece un conjunto de reglas que indican al responsable del fichero como debe recoger, almacenar y utilizar los datos de carácter personal para que el tratamiento de los datos pueda ser considerado “leal y lícito”. A través de dichas reglas, el artículo 4 de la LOPD establece como se deben recoger los datos, qué datos se pueden recoger, cómo se deben utilizar, cómo deben mantenerse actualizados, cómo deben ser almacenados y cuál es el procedimiento para cancelarlos y eliminarlos definitivamente de los ficheros.

- *Regulación legal:* El principio de calidad de los datos se encuentra regulado en el artículo 4 de la LOPD y en los artículos 8 al 11 del Reglamento que la desarrolla, el Real Decreto 1720/2007.
 - *Contenido del principio de calidad de los datos:* Como ya hemos adelantado, para cumplir con el principio de calidad de los datos, el responsable del fichero debe recoger y tratar los datos de carácter personal aplicando todas y cada una de las reglas contenidas en el artículo 4 de la LOPD, dichas reglas son las siguientes:
 - *Forma de obtener los datos:* El principio de la calidad de los datos obliga al responsable del fichero a recoger los datos de carácter personal con total transparencia para el ciudadano, sin utilizar medios fraudulentos, desleales o ilícitos.
 - *Finalidad del tratamiento:* El principio de calidad de los datos impide que el responsable del fichero pueda recoger los datos de carácter personal de los ciudadanos para hacer con ellos lo que le parezca, los datos deben recogerse con una finalidad determinada, explícita y legítima que motiva su recogida.
 - *Proporcionalidad de los datos:* El principio de calidad de los datos, impide que el responsable del fichero recoja cuantos datos de carácter personal le venga en gana, estableciendo que sólo se recogerán para su tratamiento aquellos datos que sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación a la finalidad determinada, explícita y legítima que motiva su recogida.
 - *Uso de los datos:* El principio de la calidad de los datos establece que los datos de carácter personal no podrán utilizarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que hubieran sido recogidos.
 - *Exactitud de los datos:* El principio de calidad de los datos impone al responsable del fichero la obligación de mantener los datos de carácter personal actualizados y puestos al día de manera que reflejen la situación de su titular.
 - *Cancelación de los datos:* El principio de calidad de los datos establece que los datos de carácter personal no serán conservados en los ficheros en forma que permita la identificación del interesado durante un periodo superior al necesario para los fines, en base a los cuales hubieran sido recabados o registrados. Sin embargo, una vez finalizado el motivo por el cual se recogieron los datos, éstos no serán eliminados directamente del fichero, sino que se mantendrán “**bloqueados**” de manera que solo puedan acceder a ellos las administraciones públicas, los jueces o los tribunales para gestionar las posibles responsabilidades nacidas durante el tratamiento de los datos.
- Una vez finalizados los plazos de prescripción de dichas responsabilidades, los datos de carácter personal serán eliminados definitivamente de los ficheros.
- *Almacenamiento de los datos:* El principio de la calidad de los datos establece que éstos deben ser almacenados de manera que su titular pueda ejercer el derecho de acceso y pueda conocer en cualquier momento qué datos suyos están sometidos a tratamiento y cual es el uso que se está dando a dichos datos. Esto supone que el responsable del fichero debe esta-

blecer un procedimiento de almacenamiento que permita acceder a los datos sin complicaciones y permita ejercitar el derecho de acceso en el plazo de un mes desde la recepción de la solicitud del interesado.

- **Infracciones y sanciones aplicables al principio de la calidad de los datos:** El responsable del fichero debe tener en cuenta que recoger, tratar y ceder datos de carácter personal vulnerando los principios y garantías establecidos en la LOPD, puede ser constitutivo de infracción leve, grave o muy grave según sea el caso de que se trate, pudiendo ser sancionado por la Agencia Española de Protección de Datos con multas de hasta 600.000 € por la infracción más grave. En relación al principio de calidad de los datos destacamos las siguientes infracciones:

En cuanto a la forma de obtener los datos: el artículo 44.4.a de la LOPD considera que *“la recogida de datos de forma engañosa y fraudulenta”* constituye una infracción muy grave sancionable con multas desde 300.001 hasta 600.000 €

En cuanto a la finalidad del tratamiento: el artículo 44.3.c de la LOPD considera que *“Tratar datos de carácter personal o usarlos posteriormente con conculcación de los principios y garantías establecidos en el artículo 4 de la presente Ley y las disposiciones que lo desarrollan, salvo cuando sea constitutivo de infracción muy grave”*, constituye una infracción de carácter grave, sancionable con multas de 40.001 a 300.000 €

En cuanto a la exactitud y cancelación de los datos, así como su almacenamiento: el artículo 44.3.e de la LOPD considera que *“El impedimento o la obstaculización del ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición”*, constituye una infracción de carácter grave sancionable con multas de 40.001 a 300.000 €.

B. El deber de información en la recogida de datos. ¿Qué es el derecho de información?

Es uno de los de los nueve principios a través de los cuales, la LOPD establece las con-

diciones en que se deben recoger, tratar y ceder los datos de carácter personal para salvaguardar la intimidad y demás derechos de los ciudadanos.

A través del derecho de información en la recogida de datos, la LOPD establece a la vez un **derecho para el ciudadano** y un **deber para el responsable del fichero**; por un lado el ciudadano tiene derecho a saber quién recoge sus datos, para qué los recoge, quién va a ser el destinatario de su información, cuáles son los derechos que le asisten y a donde se tiene que dirigir para poder ejercerlos, y por otro lado, el **responsable** del tratamiento tiene la obligación de informarle de ello en los términos regulados en el artículo 5 de la LOPD, el cual establece unas condiciones diferentes en función de si los datos se han obtenido directamente de su titular o si proceden de otras fuentes.

Datos obtenidos de su titular.

Cuando los datos de carácter personal se soliciten directamente a su titular, el responsable del fichero cumplirá con lo establecido en el art. 5.1 de la LOPD, previamente y de manera expresa, precisa e inequívoca en los siguientes extremos:

a) De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.

b) Del carácter obligatorio o facultativo de su respuesta a las preguntas que les sean planteadas.

c) De las consecuencias de la obtención de los datos o de la negativa a suministrarlos.

d) De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

e) De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

Datos NO obtenidos de su titular

Cuando los datos no hayan sido obtenidos del interesado, éste deberá ser informado de forma expresa, precisa e inequívoca, por el responsable del fichero, dentro de los tres

meses siguientes al momento del registro de los datos, salvo que ya hubiera sido informado con anterioridad, según lo preceptuado en el art. 5.4 de la LOPD y de forma expresa de los siguientes extremos:

- Del contenido del tratamiento.
- De la procedencia de los datos.
- De la existencia de un fichero o tratamiento de datos de carácter personal, de la finalidad de la recogida de éstos y de los destinatarios de la información.
- De la posibilidad de ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y posición.
- De la identidad y dirección del responsable del tratamiento o, en su caso, de su representante.

Prueba del cumplimiento del deber de información

A la hora de demostrar que se ha informado debidamente al titular de los datos, la carga de la prueba recae sobre el responsable del fichero, por lo que el deber de información deberá llevarse a cabo a través de un medio que permita acreditar su cumplimiento, debiendo conservarse mientras persista el tratamiento de los datos del afectado.

C. El consentimiento del afectado

La LOPD define en su art. 3.h, el consentimiento del afectado como *“toda manifestación de voluntad, libre e inequívoca, específica e informada, mediante la que el interesado consienta el tratamiento de datos personales que le conciernen”* y establece como condición general que *“el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley disponga otra cosa”* (art. 6.1).

Por lo tanto, en aplicación de ambos artículos, podemos decir que el responsable del fichero solamente podrá tratar los datos de carácter personal de las personas físicas si se da alguna de las siguientes circunstancias:

- Si dispone del consentimiento del titular de los datos y éste ha sido obtenido adecuadamente.

- Si está amparado por una ley que, de manera excepcional, le autorice a tratar los datos sin necesidad de contar con el consentimiento del afectado.

La revocación del consentimiento.

Una vez prestado el consentimiento, y tal y como establece el art. 6.3 de la LOPD, **el titular de los datos tiene la posibilidad de revocarlo “cuando exista causa justificada para ello y no se le atribuyan efectos retroactivos**, lo que significa que la revocación del consentimiento impedirá que se continúen tratando los datos personales, pero no podrá evitar los efectos que haya tenido el tratamiento hasta el momento de la revocación.

La oposición al tratamiento de los datos.

En aquellos casos en los que una ley permita el tratamiento de los datos sin disponer del consentimiento del afectado, el titular de los datos no tiene la posibilidad de revocar su consentimiento simplemente porque no lo ha prestado, sin embargo, en estos supuestos, el art. 6.4 de la LOPD le **permite oponerse al tratamiento de sus datos “cuando existan motivos fundados y legítimos relativos a una concreta situación personal”**, obligando con ello al responsable del fichero a excluir del tratamiento los datos relativos al afectado.

D. Los datos especialmente protegidos

Son conocidos también como “datos sensibles”, son una categoría de datos que por su especial influencia en la intimidad, los derechos fundamentales y las libertades públicas del individuo, requieren de una mayor protección que el resto de sus datos personales. Su tratamiento está regulado en el art. 7 de la LOPD y son los siguientes:

- Datos que revelen la ideología, afiliación sindical, religión y creencias.
- Datos que hagan referencia al origen racial, la salud o la vida sexual.
- Datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas.

E. El deber de secreto

Es uno de los nueve principios a través de los cuales LOPD establece las condiciones en que se deben recoger, tratar y ceder los datos de carácter personal para salvaguardar la intimidad y demás derechos de los ciudadanos. A través de este principio el art. 10 establece que **“El responsable del fichero y quienes intervengan en cualquier fase del tratamiento de los datos de carácter personal están obligados al secreto profesional respecto de los mismos y al deber de guardarlos, obligaciones que subsistirán aun después de finalizar sus relaciones con el titular del fichero o, en su caso, con el responsable del mismo”**.

En aplicación del deber de secreto, tanto el responsable del fichero como cualquier otra persona que tenga acceso a un fichero de datos de carácter personal están obligados a guardar secreto profesional sobre los datos contenidos en dicho fichero. Sin embargo **cuando alguien vulnera el deber de secreto y comete alguna de las infracciones previstas en la LOPD, la AGPD va a sancionar por ello únicamente al responsable del fichero y no al autor de la infracción**, sin perjuicio, claro está, de las posibles acciones civiles y penales que posteriormente se puedan emprender contra la persona que no ha respetado su deber de secreto.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, el responsable del fichero, no solo debe preocuparse por respetar su propio deber de secreto, sino también debe de que todo el personal a su servicio mantiene la confidencialidad del tratamiento, para lo cual sería recomendable:

- *Informar al personal de su deber de secreto.*

El responsable del fichero deberá asegurarse de que todo el personal a su cargo (tanto personal interno en régimen laboral, como externos y subcontratados), conoce su obligación de guardar secreto respecto de los datos personales a los que tenga acceso, por lo que sería conveniente informarles del contenido del deber de secreto y de las consecuencias de su incumplimiento, a través de algún medio que sirva de prueba en caso de problemas,

como por ejemplo a través de cláusulas de confidencialidad en los contratos.

- *Adoptar las medidas necesarias para garantizar la confidencialidad de los datos.*

Hay que tener en cuenta que la persona que vulnera el deber de secreto, además de incurrir en algunas de las infracciones previstas en la LOPD, puede estar cometiendo un delito de descubrimiento y revelación de secretos, regulado en los artículos 197 a 201 del código penal.

F. La comunicación de datos y Acceso a los datos por cuenta de terceros

Hay que diferenciar entre la comunicación de datos y el acceso a los datos por cuenta de terceros:

La comunicación de datos se encuentra regulada en el artículo 11 de la LOPD y se produce cuando el responsable del fichero cede los datos a un tercero para que los trate por su cuenta y bajo su responsabilidad.

El acceso a datos por cuenta de terceros se regula en el artículo 12 de la LOPD y se produce cuando el responsable del fichero contrata a una persona o entidad ajena a su organización para que le preste algún servicio utilizando los datos de carácter personal almacenados en sus ficheros.

Por lo tanto para que una cesión de datos se considere “acceso a datos por cuenta de terceros” y no una “comunicación de datos” se tiene que realizar cumpliendo estrictamente lo dispuesto en el art. 12 de la LOPD.

Cuando se contrata a persona o entidad ajena para la prestación de un servicio en el que tenga que utilizar los datos de carácter personal, se hace necesario la confección de un “Contrato de encargo de tratamiento de datos” cuya forma, contenido y características se encuentran regulados en el art. 12 de la LOPD en los siguientes términos:

- **Forma del contrato.** Para que el contrato sea válido, deberá constar por escrito o en alguna otra forma que permita acreditar su celebración y contenido.

- Tratamiento de los datos. El encargado del tratamiento únicamente tratará los datos conforme a las instrucciones del responsable del tratamiento.
- Finalidad del Contrato. En el contrato quedará reflejada la finalidad con la que se deben tratar los datos, y el encargado del tratamiento obligará a no utilizar los datos con otros fines.
- Comunicación de datos. El encargado del tratamiento no comunicará los datos, ni siquiera para su conservación a otras personas.
- Medidas de seguridad. En el contrato se estipularán las medidas de seguridad que el encargado del tratamiento está obligado a implementar.
- Finalización del servicio. Una vez cumplida la prestación contractual, los datos de carácter personal deberán ser destruidos o devueltos al responsable del tratamiento, al igual que cualquier soporte o documentos en que conste algún dato de carácter personal objeto de tratamiento.
- Consecuencias del incumplimiento del contrato. Si el encargado del tratamiento destina los datos a otra finalidad, los comunica o los utiliza incumpliendo las estipulaciones del contrato, será también considerado responsable del tratamiento, respondiendo de las infracciones en que hubiera incurrido.

4. GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE LOS DATOS

Antes de analizar este punto debemos diferenciar entre la figura “Responsable” y “Encargado” del tratamiento.

- **Responsable de Fichero:** persona, empresa o entidad responsable de que los datos de carácter personal almacenados en un fichero sean tratados aplicando las garantías que la propia LOPD establece para proteger la intimidad de las personas.

Por lo general, la persona o entidad que en el ejercicio de su actividad decida crear un fichero para tratar los datos de las personas con las que se relaciona (clientes, empleados, proveedores, pacientes, alumnos, etc.)

adquiere la condición de responsable del fichero y asume la obligación de tratar los datos aplicando las garantías previstas en la LOPD.

En la definición de responsable se incluye entre otros, a los empresarios autónomos, los profesionales liberales (médicos, abogados, etc.), a las sociedades mercantiles (anónimas, limitadas, etc.), a las sociedades civiles, a las asociaciones y fundaciones sin ánimo de lucro y a los organismos de las administración pública del Estado.

Obligaciones del responsable del fichero: debe poner todos los medios que sean necesarios para que los datos de carácter personal se utilicen aplicando las garantías que la LOPD establece, para garantizar la intimidad y demás derechos fundamentales de los ciudadanos.

- **Encargado del tratamiento (art. 12 de la LOPD y art. 20 a 22 del RD 1720/2007):** Persona o entidad que accede a los datos de carácter personal para prestar algún tipo de servicio al responsable del fichero o tratamiento (contabilidad, nóminas, marketing, hosting, etc.): gestorías contables, asesorías contables, asesorías laborales, empresas de marketing y en general, a cualquier persona o entidad que preste algún tipo de servicio que implique el tratamiento de datos de carácter personal por cuenta del responsable del fichero.
- **El documento de seguridad.**

La correcta implantación de las medidas de seguridad requiere de la elaboración del documento de seguridad, (art. 88 RD 1720/2007). Dicho documento debe reflejar por escrito todo lo relacionado con las medidas, normas, procedimientos de actuación, reglas y estándares que se deban aplicar para garantizar la seguridad de los datos de carácter personal que sean objeto de tratamiento. Se trata de un documento de carácter interno que *será de obligado cumplimiento para todo aquel que deba tener acceso a los datos de carácter personal.*

El documento de seguridad es un elemento esencial a la hora de aplicar correctamente las

medidas de seguridad, debiendo estar presente en cualquier organización en la que se utilicen datos de carácter personal tanto si el tratamiento de datos se realiza de forma informatizada como a través de **ficheros no automatizados** (gestionados manualmente a través de archivos en formato papel o soportes que permitan su tratamiento).

El documento de seguridad debe ser elaborado por el responsable del fichero y, en su caso, por el encargado del tratamiento. Éste podrá ser único y comprensivo de todos los ficheros o tratamiento, o bien individualizado para cada fichero o tratamiento. También podrá elaborarse distintos documentos de seguridad agrupando ficheros o tratamientos según el sistema de tratamiento utilizado en la organización, o bien atendiendo a criterios organizativos del responsable.

Una vez elaborado el documento de seguridad hay que ponerlo en conocimiento de todo el personal que tenga acceso a los datos de carácter personal, quienes tienen la obligación de tratar los datos cumpliendo con todas y cada una de las normas y procedimientos contenidos en dicho documento.

El contenido mínimo del documento de seguridad:

- Ámbito de aplicación del documento con especificación detallada de los recursos protegidos.
- Medidas, normas, procedimientos de actuación, reglas y estándares encaminados a garantizar el nivel de seguridad exigido en el reglamento.
- Funciones y obligaciones del personal en relación con el tratamiento de los datos de carácter personal incluidos en los ficheros.
- Procedimiento de notificación, gestión y respuesta ante las incidencias.
- Adopción de medidas para el transporte de soportes y documentos, así como medidas para la destrucción de los documentos y soportes.

Además para los niveles medio y alto deberá contener:

- Identificación del responsable de seguridad.

- Controles periódicos que se deben realizar para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el propio documento.

El documento de seguridad deberá mantenerse en todo momento actualizado y se revisará siempre que se produzcan cambios relevantes en la organización.

Los niveles de seguridad. Aspectos a tener en cuenta:

MEDIDAS DE SEGURIDAD

El primer factor considerado, y el más evidente debe ser asegurar el sustrato físico del objeto a proteger. Es preciso establecer un perímetro de seguridad a proteger, y esta protección debe adecuarse a la importancia de lo protegido. La defensa contra agentes nocivos conlleva tanto medidas proactivas (limitar el acceso a la información) como normativas de contingencia (qué hacer en caso de...) o medidas de recuperación. El grado de seguridad solicitado establecerá las necesidades.

Conviene recordar que quien tiene acceso a la información tiene control absoluto de la misma. Por ello, solamente deberían acceder a ella aquellas personas que estrictamente sea necesario.

NIVEL FÍSICO

Este tipo de seguridad está enfocado a cubrir las amenazas ocasionadas tanto por el hombre como por la naturaleza del medio físico en que se encuentra la información.

Las principales amenazas que se prevén en la seguridad física son:

1. Desastres naturales como incendios accidentales, tormentas e inundaciones.
2. amenazas ocasionadas por el hombre.
3. deliberados.

- **Nivel físico:** control de acceso a los datos; puertas con registro de entrada, registro de los préstamos de los expedientes, protección de ficheros en papel e informáticos, cerraduras, aislamientos. Una buena medida de seguridad: que no todos sepan cómo acceder a todo.

- **Nivel lógico:** Que se tenga acceso a datos proporcionalmente según se necesiten, en función de la necesidad y del perfil autorizado de quien accede.
- La primera medida de seguridad es el **SENTIDO COMÚN.**
- Algunas cosas en las que hay que pensar: Si se trata de limitar los accesos... Si se trata de destruir documentación con datos personales, cuidado con los trocitos y con las papeleras...
- Alertados con la autoridad judicial: El Poder Judicial no tiene acceso ilimitado a los datos que posee la Administración Pública o cualquier profesional en el ejercicio de sus funciones. Los datos que se ceden a los jueces tienen que ser los necesarios pero no todos.

Niveles de seguridad: MEDIDAS DE SEGURIDAD APLICABLES A LOS FICHEROS Y TRATAMIENTOS NO AUTOMATIZADOS

Aplicación Acumulativa: las medidas de seguridad se aplican acumulativamente, de manera que cuanto mayor nivel de seguridad requieran los ficheros, más medidas de seguridad hay que implementarle. De esta manera a un fichero que requiera de un nivel de seguridad medio, también se les aplicará las medidas previstas para el nivel básico y a los ficheros que requieran de un nivel de seguridad alto también se le aplicarán las medidas de seguridad previstas para los niveles básicos y medio.

Medidas de seguridad	Nivel básico	Nivel medio	Nivel alto
Art. 89. funciones y obligaciones del personal	Si	Si	Si
Art. 90. Registro de incidencias	Si	Si	Si
Art. 91. control de acceso	Si	Si	Si
Art. 92. gestión de soportes y documentos	Si	Si	Si
Art. 106. criterios de Archivo	Si	Si	Si
Art. 107. Dispositivos de almacenamiento	Si	Si	Si
Art. 108. Custodia de soportes	Si	Si	Si
Art. 109. Responsable de seguridad		Si	Si
Art. 110. Auditoria		Si	Si
Art. 111. Almacenamiento de la información			Si
Art. 112. Copia o reproducción			Si
Art. 113. Acceso a la documentación			Si
Art. 114. Traslado de la documentación			Si

Nivel básico: Las medidas correspondientes al nivel básico se aplican absolutamente a todos los ficheros que contengan datos concernientes a personas físicas identificadas o identificables. Se trata del conjunto de medidas de seguridad que deben estar presentes en toda organización por el mero hecho de tratar datos personales, independientemente de que por el tipo de datos tratados o por el tipo de tratamiento realizado sea preciso añadir las medidas de seguridad previstas para los niveles medio o alto.

Nivel medio: Además de las medidas previstas para el nivel básico, se aplicarán las medidas de seguridad de nivel medio a los siguientes ficheros o tratamientos:

- Los relativos a la comisión de infracciones administrativas o penales.
- Aquellos cuya finalidad sea la prestación de servicios de información sobre solvencia patrimonial o de crédito.
- Aquellos de los que sean responsables administraciones tributarias y se relacionen con el ejercicio de sus potestades tributarias.
- Aquellos de los que sean responsables las entidades financieras para finalidades relacionadas con la prestación de servicios financieros.
- Aquellos de los que sean responsables las entidades gestoras y servicios comunes de la seguridad social y se relacionen con

el ejercicio de sus competencias. De igual modo aquellos de los que sean responsables las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social.

- Aquellos que contengan un conjunto de datos de carácter personal que ofrezcan una definición de las características o de la personalidad de los ciudadanos y que permitan evaluar determinados aspectos de la personalidad o del comportamiento de los mismos.

Nivel alto: Existen determinados ficheros o tratamientos que, por su especial influencia en la intimidad de las personas, deben ser tratados con un nivel de protección superior a cualquier otro tratamiento de datos personales, por lo que además de aplicarles las medidas de seguridad de nivel básico y las de nivel medio, deben estar también protegidos con las medidas clasificadas de nivel alto. Dichos ficheros son los siguientes:

- Los que se refieran a datos de ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual.
- Los que contengan o se refieran a datos recabados para fines policiales sin consentimiento de las personas afectadas.
- Aquellos que contengan datos derivados de actos de violencia de género.

Excepción: Existen determinados ficheros o tratamientos de datos que, a pesar de contener datos que requieren de un nivel alto de seguridad, pueden ser protegidos aplicando las medidas previstas para el nivel básico. Estos ficheros o tratamientos son los siguientes:

En caso de ficheros o tratamientos de datos de **ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual**, bastará la implantación de las medidas de seguridad de nivel básico cuando los datos se utilicen con la única finalidad de realizar una transferencia dineraria a las entidades de las que los afectados sean asociados o miembros, o cuando se trate de ficheros o tratamientos no automatizados en los que de forma incidental o accesorio se contengan

aquellos datos sin guardar relación con su finalidad.

También podrán implantarse las medidas de seguridad de nivel básico en los ficheros o tratamientos que contengan **datos relativos a la salud, referentes exclusivamente al grado de discapacidad o la simple declaración de la condición de discapacidad o invalidez del afectado**, con motivo del cumplimiento de deberes públicos.

Funciones y obligaciones del personal

En el documento de seguridad de los ficheros no automatizados se deben definir claramente cuáles son las funciones y obligaciones del personal que tenga acceso a los datos de carácter personal en los siguientes términos:

1. Las funciones y obligaciones de cada uno de los usuarios o perfiles de usuarios con acceso a los datos de carácter personal y a los sistemas de información estarán claramente definidas y documentadas en el documento de seguridad. También se definirán las funciones de control o autorizaciones delegadas por el responsable del fichero o tratamiento.

2. El responsable del fichero o tratamiento adoptará las medidas necesarias para que el personal conozca de una forma comprensible las normas de seguridad que afecten al desarrollo de sus funciones así como las consecuencias en que pudiera incurrir en caso de incumplimiento.

Registro de incidencias

Todo fichero no automatizado deberá contar con un registro de incidencias, en el que se hará constar cualquier anomalía que afecte o pudiera afectar a la seguridad de los datos de carácter personal.

Deberá existir un procedimiento de notificación y gestión de las incidencias que afecten a los datos de carácter personal y establecer un registro en el que se haga constar el tipo de incidencia, el momento en el que se ha producido, o en su caso, detectado, la persona que realiza la notificación, a quien se le comunica, los efectos que se hubieran derivado de la misma y las medidas correctoras aplicadas.

Control de acceso

En todos los ficheros no automatizados se debe implantar un mecanismo que controle el acceso de los usuarios a los datos de carácter personal.

1. Los usuarios tendrán acceso únicamente a aquellos recursos que precisen para el desarrollo de sus funciones.

2. El responsable del fichero se encargará de que exista una relación actualizada de usuarios y perfiles de usuarios, y los accesos autorizados para cada uno de ellos.

3. El responsable del fichero establecerá mecanismos para evitar que un usuario pueda acceder a recursos con derechos distintos de los autorizados.

4. Exclusivamente el personal autorizado para ello en el documento de seguridad podrá conceder, alterar o anular el acceso autorizado sobre los recursos, conforme a los criterios establecidos por el responsable del fichero.

5. En caso de que exista personal ajeno al responsable del fichero que tenga acceso a los recursos deberá estar sometido a las mismas condiciones y obligaciones de seguridad que el personal propio.

Gestión de soportes y documentos

En todos los ficheros no automatizados la gestión de soportes y documentos que contengan datos de carácter personal se debe llevar a cabo de la siguiente manera:

1. Los soportes y documentos que contengan datos de carácter personal deberán permitir identificar el tipo de información que contienen, ser inventariados y solo deberán ser accesibles por el personal autorizado para ello en el documento de seguridad. Se exceptúan estas obligaciones cuando las características físicas del soporte imposibiliten su cumplimiento, quedando constancia motivada de ello en el documento de seguridad.

2. La salida de soportes y documentos que contengan datos de carácter personal, incluidos los comprendidos y/o anejos a un correo electrónico, fuera de los locales bajo el control del responsable del fichero o tratamiento

deberá ser autorizada por el responsable del fichero o encontrarse debidamente autorizada en el documento de seguridad.

3. En el traslado de la documentación se adoptarán las medidas dirigidas a evitar la sustracción, pérdida o acceso indebido a la información durante su transporte.

4. Siempre que vaya a desecharse cualquier documento o soporte que contenga datos de carácter personal deberá procederse a su destrucción o borrado, mediante la adopción de medidas dirigidas a evitar el acceso a la información contenida en el mismo o su recuperación posterior.

5. La identificación de los soportes que contengan datos de carácter personal que la organización considerase especialmente sensibles se podrá realizar utilizando sistemas de etiquetado comprensibles y con significado que permitan a los usuarios con acceso autorizado a los citados soportes y documentos identificar su contenido, y que dificulten la identificación para el resto de personas.

Criterios de archivo y almacenamiento de la información

En todos los ficheros no automatizados, el archivo con soportes o documentos que contengan datos de carácter personal debe realizarse bajo criterios que garanticen la correcta conservación de los documentos, que faciliten la consulta de la información y que posibiliten al ciudadano el ejercicio de su derechos Arco (Oposición, acceso, rectificación y cancelación) en los siguientes términos:

- El archivo de los soportes o documentos se realizará de acuerdo con los criterios previstos en su respectiva legislación. Estos criterios deberán garantizar la correcta conservación de los documentos, la localización y consulta de la información y posibilitar el ejercicio de los derechos de oposición al tratamiento, acceso, rectificación y cancelación.
- En aquellos casos en los que no exista norma aplicable, el responsable del fichero deberá establecer los criterios y procedimientos de actuación que deban seguirse para el archivo.

Dispositivos de almacenamiento

En todos los ficheros no automatizados, el responsable del fichero debe adoptar medidas que impidan el acceso de personas no autorizadas a los dispositivos que contengan datos de carácter personal en los siguientes términos:

- Los dispositivos de almacenamiento de los documentos que contengan datos de carácter personal deberán disponer de mecanismos que obstaculicen su apertura.
- Cuando las características físicas de aquéllos no permitan adoptar esta medida, el responsable del fichero o tratamiento adoptará medidas que impidan el acceso de personas no autorizadas.

Custodia de soportes

Tal y como recoge el artículo 108 del Real Decreto 1720/2007, aplicable en todos los ficheros no automatizados, mientras la documentación que contiene datos de carácter personal no se encuentre archivada en un lugar adecuado, la persona que se encuentre a cargo de la misma, deberá custodiarla e impedir en todo momento que pueda ser accedida por persona no autorizada en los siguientes términos:

- Mientras la documentación con datos de carácter personal no se encuentre archivada en los dispositivos de almacenamiento establecidos en el artículo anterior, por estar en proceso de revisión o tramitación, ya sea previo o posterior a su archivo, la persona que se encuentre al cargo de la misma deberá custodiarla e impedir en todo momento que pueda ser accedida por persona no autorizada.

Responsables de seguridad

Tal y como recoge el artículo 109 del Real Decreto 1720/2007, cuando se trate de ficheros no automatizados que requieran de un nivel de seguridad medio-alto se designará uno o varios responsables de seguridad en los

términos y con las funciones previstas en el artículo 95 de este reglamento, según el cual:

- En el documento de seguridad deberán designarse uno o varios responsables de seguridad encargados de coordinar y controlar las medidas definidas en el mismo. Esta designación puede ser única para todos los ficheros o tratamientos de datos de carácter personal o diferenciado según los sistemas de tratamiento utilizados, circunstancia que deberá hacerse constar claramente en el documento de seguridad.
- En ningún caso esta designación supone una exoneración de la responsabilidad que corresponde al responsable del fichero o al encargado del tratamiento de acuerdo con este reglamento.

Auditoria

- Tal y como recoge el artículo 110 del Real Decreto 1720/2007, los ficheros no automatizados que requieran de un nivel de seguridad medio o alto, se someterán, al menos cada dos años, a una auditoria interna o externa que verifique el cumplimiento de lo dispuesto en el Título VIII de este real decreto

Almacenamiento de la información

Tal y como recoge el artículo 111 del Real Decreto 1720/2007, en aquellos ficheros que requieran de un nivel alto de seguridad, la información debe ser almacenada cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. Los armarios, archivadores u otros elementos en los que se almacenen los ficheros no automatizados con datos de carácter personal deberán encontrarse en áreas en las que el acceso esté protegido con puertas de acceso dotadas de sistemas de apertura mediante llave u otro dispositivo equivalente. Dichas áreas deberán permanecer cerradas cuando no sea preciso el acceso a los documentos incluidos en el fichero.

2. Si, atendidas las características de los locales de que dispusiera el responsable del fichero o tratamiento, no fuera posible cumplir

lo establecido en el apartado anterior, el responsable adoptará medidas alternativas que, debidamente motivadas, se incluirán en el documento de seguridad.

Copia o reproducción

Los ficheros no automatizados que requieran de un nivel alto de seguridad, la generación de copias o la reproducción de los documentos que contengan datos de carácter personal únicamente podrán ser realizados en los siguientes términos:

1. La generación de copias o la reproducción de los documentos únicamente podrá ser realizada bajo el control del personal autorizado en el documento de seguridad.
2. Deberá procederse a la destrucción de las copias o reproducciones desechadas de forma que se evite el acceso a la información contenida en las mismas o su recuperación posterior.

Acceso a la documentación

Cuando se trate de ficheros no automatizados que requieran de un nivel alto de seguridad, el acceso a la documentación deberá realizarse cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. El acceso a la documentación se limitará exclusivamente al personal autorizado.
2. Se establecerán mecanismos que permitan identificar los accesos realizados en el caso de documentos que puedan ser utilizados por múltiples usuarios.
3. El acceso de personas no incluidas en el párrafo anterior deberá quedar adecuadamente registrado de acuerdo con el procedimiento establecido al efecto en el documento de seguridad.

Traslado de la documentación

Cuando se trate de ficheros no automatizados que requieran de un nivel alto de seguridad, el traslado físico de la documentación debe realizarse de manera que no se pueda acceder o manipular la información durante el traslado, en los siguientes términos:

- Siempre que se proceda al traslado físico de la documentación contenida en un fichero, deberán adoptarse medidas dirigidas a impedir el acceso o manipulación de la información objeto de traslado.

5. FACILITAR A LAS PERSONAS EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS-DERECHOS ARCO

El responsable del fichero debe atender a los ciudadanos cuando éstos pretendan ejercer alguno de sus derechos Arco (acceso, rectificación, cancelación y oposición), para lo cual debe poner en marcha un procedimiento sencillo y gratuito que facilite al interesado el ejercicio de sus derechos y que permita al propio responsable dar una respuesta a las solicitudes dentro de los plazos legalmente establecidos.

Los derechos Arco, son el conjunto de derechos a través de los cuales la LOPD garantiza a las personas el poder de control sobre sus datos personales. Según el Tribunal constitucional en su sentencia n.º 292/2000, estos derechos constituyen el haz de facultades que emanan del derecho fundamental a la protección de datos y *“sirven a la capital función que desempeña este derecho fundamental: garantizar a la persona un poder de control sobre sus datos personales, lo que sólo es posible y efectivo imponiendo a terceros los mencionados deberes de hacer”*.

Los derechos Arco (derechos personalísimos e independientes) son los siguientes:

5.1. Derecho de Acceso.

Este derecho permite al ciudadano dirigirse al responsable de un fichero para solicitarle información sobre si sus datos están siendo objeto de tratamiento, de la finalidad del mismo, del origen de los datos y de las comunicaciones realizadas.

5.2. Derecho de rectificación y cancelación.

Son las dos opciones que tienen los ciudadanos cuando sus datos personales sean objeto de tratamiento inexacto, incompleto,

inadecuado o excesivo. En estos supuestos el titular de los datos podrá requerir al responsable del tratamiento para que rectifique los datos y registre los que correspondan o bien para que cancele sus datos y los elimine definitivamente del fichero.

El ejercicio del derecho de **rectificación** dará lugar a la sustitución de los datos erróneos por los datos correctos.

El ejercicio del derecho de **cancelación** dará lugar al bloqueo de los datos, conservándose únicamente a disposición de las Administraciones Públicas, Jueces y Tribunales, para la atención de las posibles responsabilidades nacidas del tratamiento, durante el plazo de prescripción de éstas. Cumplido el citado plazo los datos serán definitivamente eliminados de los ficheros.

El derecho de cancelación (al igual que el resto de los derechos Arco), son derechos personalísimos, lo que significa que solamente pueden ser ejercidos por el titular de los datos, por su representante legal (en caso de incapacidad o minoría de edad) o por un representante voluntario expresamente designado para el ejercicio del derecho.

Otorgamiento de la CANCELACIÓN de los datos. Cuando se ejercita el derecho de cancelación se hace con la intención de que los datos desaparezcan del fichero, sin embargo, esto no es lo que sucede de inmediato; cuando se otorga el derecho de cancelación de los datos, se bloquean impidiendo su tratamiento, pero se mantienen registrados en los ficheros únicamente a disposición de las administraciones públicas, jueces y tribunales, hasta que prescriban las posibles responsabilidades nacidas del tratamiento.

5.3. derecho de oposición.

Consiste en la facultad que posee el titular de los datos para dirigirse al responsable del fichero o tratamiento y requiere para que deje de tratar sus datos en los siguientes supuestos: cuando se tratan sus datos sin su consentimiento, cuando el tratamiento de sus datos se realice con fines de publicidad o de prospección comercial, y cuando el tratamiento tenga por finalidad la adopción de una decisión referida al afectado y basada únicamente

en un tratamiento automatizado de sus datos de carácter personal.

6. COLABORACIÓN CON LA AGPD EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

El responsable del fichero debe colaborar con la Agencia Española de Protección de Datos en el ejercicio de sus funciones, para lo cual le enviará las notificaciones previstas legalmente, le facilitará el ejercicio de la función inspectora y le aportará la información que le sea requerida en cada momento.

7. GESTIÓN DEL CICLO DE VIDA DE LA DOCUMENTACIÓN

Control de acceso a ficheros no automatizados de datos:

El gran reto de la implantación de las medidas de seguridad del RLOPD ha sido instaurar los mecanismos que garanticen que el registro de acceso a los datos sea actual y completo. Para hacernos una idea de la magnitud de este requerimiento, sólo tenemos que plantearnos el acceso como la mera visualización consciente de un documento, e intentar adivinar el número de historias clínicas en papel que se tratan habitualmente en la planta de enfermos de cualquier hospital.

Gestión de documentación:

Indica medidas básicas de seguridad para la gestión de la documentación como son el inventario e identificación documental, así como el establecimiento de procedimientos de desecho y la destrucción de documentación. En relación a la identificación de la documentación sensible, debe ser un método de identificación fácil de reconocer para el personal con acceso autorizado, pero complicado para terceros. También se establece la necesidad de implantar medidas durante el traslado de documentación.

Criterio de archivo:

El responsable del fichero será quién marque los procedimientos de actuación. En todo caso este archivo debe garantizar la localiza-

ción, consulta y conservación de la documentación, así como posibilitar el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición.

Dispositivos de almacenamiento y custodia de soportes:

Los dispositivos de almacenamiento de documentos de nivel básico deben disponer de mecanismos que obstaculicen su apertura, mientras que en relación al almacenamiento de la documentación de nivel alto, éstos estarán ubicados en áreas de acceso restringido. Debemos entender estos dispositivos de almacenamiento aplicables al archivo central documental o situación habitual del documento una vez ha sido clasificado, en contraposición del tratamiento cuando la documentación está en proceso de revisión o tramitación. En ese caso, la persona que se encuentre a su cargo será la responsable de garantizar su custodia. Debemos entender que dicho deber de custodia debe ser aplicado a la documentación original y a todas sus reproducciones.

Copias y reproducción:

En este campo existe un requerimiento específico para documentos catalogados con un nivel alto de seguridad. Las copias sólo podrán ser realizadas y supervisadas por una persona autorizada. Por otra parte, se obliga a la destrucción de la reproducción, garantizando la imposibilidad su recuperación.

En relación a la necesidad de destruir el soporte, las medidas de seguridad deberían ser idénticas para copias y originales, ya que el objetivo es la protección de los datos del individuo y no del soporte en donde residen.

Medidas de seguridad específicas para ficheros y tratamientos no informatizados:

El RD 1720/2007 concede una atención especial a estos dispositivos de almacenamiento y custodia de documentos, con el fin de que se garantice la confidencialidad e integridad de los datos que contienen.

- Se exigirá la aplicación de unos criterios de archivo que garanticen la correcta conservación de los documentos, la localización y consulta de la información y posibilitar el ejercicio de los derechos de oposición al tratamiento, acceso, rectificación y cancelación de los datos.
- Los ficheros de nivel MEDIO y ALTO habrán de almacenarse en lugares ignífugos y con acceso restringido y vigilado.
- Habrá que destruir o borrar cualquier documento o soporte que vaya a ser eliminado.
- Los armarios, archivadores y demás elementos de almacenamiento, deberán disponer de mecanismos adecuados de cierre (llave) que impidan el acceso a la documentación por personas no autorizadas.

Mientras esa documentación no esté archivada, la persona que esté a su cargo deberá custodiarla, impidiendo que acceda a ella quien no está autorizado.

Además, los ficheros no automatizados se deberán inventariar y controlar el acceso, en concreto, **para los ficheros de nivel alto habrá que registrar los accesos a documentos (durante 2 años como mínimo) y protegerlos mediante llaves o medidas equivalentes.**

- Cuando estos ficheros contengan datos clasificados de nivel alto, deberán estar en áreas cerradas con el dispositivo de seguridad pertinente (puertas con llave) pero, si por las características de los locales, no puede cumplirse esta medida, se permite aplicar otra alternativa que impida a las personas que no están autorizadas el acceso a esta documentación.
- Habrá que llevar un registro de entradas y salidas de documentos que contengan datos de nivel MEDIO y ALTO. Igualmente, y para dichos niveles de datos, se deberá establecer un procedimiento para la realización de copias y reproducción de los documentos, así como para su traslado.

FICHEROS DE TRATAMIENTO DEL ADN O INFORMACIÓN GENÉTICA

Las dudas e incógnitas que ofrece la regulación normativa de este tipo de bases de datos y/ ficheros de datos de carácter personal, son por norma relativas al tratamiento que posibilitan el riesgo de vulneración del derecho a la protección de datos personales e incluso al derecho a la intimidad, es decir, a la ponderación de riesgos. Se plantean los órganos legislativos cuestiones tales como ¿quién puede ser incluido un perfil de ADN en la base de datos?, ¿en qué momento? y ¿cuánto tiempo se puede conservar esa información? y, en función de las respuestas que se den y la flexibilidad de actuación, se configurará su regulación específica como un sistema de análisis sobre la población y la conservación de todas las muestras tomadas, como un sistema de análisis de un conjunto de muestras específicamente tomadas para investigaciones de carácter policial especiales (violaciones, desaparecidos, asesinatos, terrorismo, etc.), o un sistema limitado al análisis genético de un caso concreto, tanto para el sospechoso como para los vestigios recogidos específicamente para la investigación de ese hecho.

En España el equilibrio para elegir y elaborar una normativa sobre instrumentos de investigación que, por definición, ponen en peligro derechos fundamentales, está condicionado no sólo en el respeto por lo dispuesto en la Constitución sobre la reserva obligatoria de Ley, sino también por lo dispuesto en la normativa europea sobre derechos humanos. En el caso que nos ocupa, ha de estarse en primer lugar al *Convenio Europeo de Derechos Humanos* que, sobre una eventual restricción del derecho a la vida privada, recoge el deber de respeto de intimidad y de los datos de carácter personal, siempre y cuando, estas medidas estén previstas por la Ley, por una Ley concreta que en nuestro ordenamiento no es otra que la Ley Orgánica, la relativa al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas y que exige para su aprobación, modificación o derogación la votación final favorable sobre el conjunto del texto de la mayoría absoluta del Congreso.

En condiciones normales, cuando nos encontramos con unas gotas de sangre, o algún tipo de cabello, nuestra primera reacción será ponernos un algodón o soplar, respectivamente. La cosa adquiere otro cariz cuando cualquiera de ellos se encuentre inmerso en un **recipiente cerrado con tapa encarnada en el que se etiqueta un nombre, un número o un código alfanumérico**. Es precisamente la posibilidad de análisis de estas muestras lo que nos hace centrar el asunto en los **datos o información biomédica**. Así se ha puesto de manifiesto por diferentes organismos y en distintos cuerpos legislativos, tanto de ámbito internacional y comunitario, como en el ámbito nacional, en relación a la protección de la información sobre la salud en su vertiente más genérica: pasada, presente y futura, física y mental, buena o mala; y, particularmente, en relación al **tratamiento del ADN o a la información genética**.

Haciendo mención específica a los ficheros de la Guardia Civil y la Policía Nacional, se reparten distintos programas de tratamiento, de los que cabe destacar para los primeros el Programa Fénix de Identificación Genética de personas desaparecidas (1997) o la base de datos ADNIC, destinada a “cooperar con la Administración de Justicia mediante la identificación genética de vestigios biológicos y la identificación genética de vestigios biológicos y la identificación genética de muestras de origen conocido en usos de investigación policial” (delincuentes) y, para los segundos, el “Programa Genio” (2000) compuesto por dos bases de datos, “Veritas”, destinada a “colaborar con la Administración de Justicia en la represión de infracciones penales con identificación genética de vestigios biológicos recogidos en la investigación de presuntos delitos o muestras de la misma naturaleza a solicitud de la autoridad competente” (desaparecidos) y “Humanitas”, destinada a la “identificación de restos humanos de víctimas de hechos catastróficos o criminales y cadáveres de desaparecidos por ADN extraído de los mismos, e investigaciones del Cuerpo Nacional de Policía con los citados fines” (delitos).

Documentado cronológicamente, en **1982** arrancando de la Ley 1/1982, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal, familiar y a la propia imagen, el ADN es

considerado como un dato de carácter personal ya que identifica al sujeto unívocamente.

En **1992** se inaugura el laboratorio conjunto de la Policía Nacional y la Guardia Civil de ADN, en Canillas, teniendo en cuenta la Recomendación R(92)1 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la utilización de los análisis de ácido desoxirribonucleico (ADN) dentro del marco del sistema de justicia penal, Consejo de Europa, 10/2/1992: *"...No debe comportar vulneración de derechos fundamentales; Se considerará el estado de la ciencia en cada momento; Datos con fines meramente identificativos; Garantías en la protección de datos; Empleo de datos y muestras para los fines previstos; Archivo de datos por un tiempo establecido por ley y posterior destrucción..."*

En **1993**, se inaugura el laboratorio de ADN de la Guardia Civil. Adaptándose posteriormente a la RECOMENDACIÓN N° R (97)5. Adoptada por el Comité de Ministros del 13 de febrero de 1.997, durante la 584 reunión de los Delegados de los Ministros DEL COMITÉ DE MINISTROS A LOS ESTADOS MIEMBROS RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE **DATOS MÉDICOS**

"Datos de carácter personal" significa cualquier información relativa a una persona física identificada o identificable. No se considerará identificable a una persona física si la identificación en sí requiere plazos y actividades al margen de lo razonable. Cuando una persona física no sea identificable, los datos se considerarán anónimos;

"Datos médicos" hace referencia a todos los datos de carácter personal relativos a la salud de una persona. Afecta igualmente a los datos manifiesta y estrechamente relacionados con la salud, así como con las informaciones genéticas;

"Datos genéticos" se refiere a todos los datos, de cualquier tipo, relacionados con los caracteres hereditarios de un individuo o que, vinculados a dichos caracteres, compongan el patrimonio de un grupo de individuos emparentados. Hace referencia de la misma manera a todos los datos que afecten a intercambios de información genética (genes) de un individuo o línea genética, con relación a cualquier aspecto de la salud o de una enfermedad, constituya o no un carácter identificable. La

línea genética estará constituida por similitudes genéticas resultantes de una procreación y compartidas por dos o más individuos.

En **1997**, se crea el fichero FENIX de la Dirección General de la Guardia Civil (Fichero automatizado dado de alta con el código de inscripción 1983560002 en la Agencia de Protección de Datos; complementario del Anexo de la Orden de 26/06/94 que regula los ficheros con datos de carácter personal gestionados por el Ministerio del Interior).

Finalidad del fichero: Identificación genética de personas desaparecidas y cadáveres sin identificar, con finalidad científica, de interés público y judicial.

Usos previstos: investigaciones de la Guardia Civil.

Personas o colectivos, sobre los que se pretenden obtener datos de carácter personal, o que resulten obligados a suministrarlos: Las personas que voluntariamente deseen contribuir a la identificación de una persona y a las que las autoridades con competencia legal determinen; así como los retos humanos que deban identificarse.

Procedimiento de recogida de datos de carácter personal: Datos aportados por los interesados y otras personas físicas distintas del afectado (con sujeción a lo expresado en el párrafo anterior), administraciones públicas, recogidos mediante formularios, transmisión electrónica / Internet o análisis del laboratorio. Utilizando soporte papel, informático o telemático. Actividades de identificación e investigación de restos humanos realizadas por el Cuerpo de la Guardia Civil.

Estructura básica del fichero y la descripción de los tipos de datos de carácter personal, incluidos en el mismo: Datos de carácter identificativo: Número de registro personal y perfil genético. Datos de características personales. Sexo.

En **1999**, se adapta a la LOPD 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal.

En **2000**, se crea el fichero ADNIC (Fichero automatizado dado de alta con el código de inscripción 2001170037 en la Agencia de Protección de Datos; complementario del Anexo de la Orden de 26/06/94 que regula los ficheros con datos de carácter personal gestionados por el Ministerio del Interior).

Finalidad del fichero: Cooperar con la Administración de Justicia mediante la identificación genética de vestigios biológicos y la identificación genética de muestras de origen conocido, en investigaciones realizadas por el Cuerpo de la Guardia Civil.

Usos previstos: Investigación policial.

Personas o colectivos, sobre los que se pretenden obtener datos de carácter personal, o que resulten obligados a suministrados: Las personas que determinen las autoridades que tienen atribuidas competencias por ley para exigir el tratamiento de los datos, las que expresamente lo requieran y estén relacionadas con algún hecho, y los vestigios biológicos relacionados con los hechos.

Procedimiento de recogida de datos de carácter personal: El propio interesado, otras personas físicas distintas del afectado (con sujeción a lo expresarlo en el párrafo anterior y al amparo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), o su representante y las administraciones públicas, mediante formulario, transmisión electrónica de datos/internet y análisis de laboratorio de ADN en soporte papel, vía telemática o soporte informático o magnético.

Posteriormente el Ministerio de Justicia crea en **2003** el fichero “Perfiles de ADN”

Finalidad: Comparación de perfiles de ADN con fines identificativos en casos judiciales concretos (hasta que no exista una regulación legal, no se realizan búsquedas sistemáticas de perfiles genéticos procedentes de distintos casos).

Usos: Investigación analítica. Una vez cumplida la finalidad investigadora los datos se mantendrán completamente anonimizados.

Estudio de frecuencias génicas en la población de referencia, previo procedimiento de disociación de los datos que permitan la identificación de los interesados.

Personas y colectivos afectados: Las personas implicadas en los procedimientos judiciales desarrollados en el territorio sobre el que el Departamento de Madrid ejerce sus competencias.

Procedimiento de recogida de datos: Pasivamente a partir de los autos judiciales en los supuestos que establezcan las leyes procesales y activamente mediante entrevista personal (sólo en ciertos casos).

Estructura básica del fichero:

Perfiles de ADN procedentes de vestigios biológicos humanos de origen desconocido.

Perfiles de ADN procedentes de restos cadavéricos humanos de origen desconocido.

Perfiles de ADN procedentes de muestras de referencia de imputados por la autoridad judicial de cometer algún delito.

Perfiles de ADN de muestras de referencia de personas no imputadas que colaboran con la autoridad judicial en el esclarecimiento de hechos delictivos.

Perfiles de ADN de muestras de personas implicadas en casos civiles de investigación biológica de la paternidad y/o maternidad.

Perfiles de ADN anónimos con fines de investigación estadística y científica.

Con las modificaciones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en noviembre de 2003, se promueve la creación del CEMU (Comité Ejecutivo de Mando unificado) e instaurando SUBA (sistema unificado de consultas en las bases de datos FENIX, ADNIC-VERITAS, HUMANITAS), haciendo además una nueva redacción ADNIC

En **2004** se crea el SISTEMA DE GESTIÓN NACIONAL DE PATRONES IDENTIFICATIVOS OBTENIDOS A PARTIR DE MUESTRAS DE ADN DE INTERÉS POLICIAL (SIGENPI).

COMSIGENPI: Comité para la gestión del SIGENPI presidido por el Subdirector General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad. Base de datos nacional, institucionales y equipos locales.

En su redacción el art. 9.–INFORMACION ASOCIADA A UN PERFIL GENETICO, establece:

En el Documento Marco del Sistema de Gestión Nacional de patrones identificativos (SIGENPI) del Ministerio del Interior, consta como una condición para los usuarios: “que se pedirá y exigirá, El archivo de la información de interés judicial y policial asociada a un perfil genético, en forma tal, que cuando ocurra una coincidencia/match/hit; dicha información sea facilitada de forma directa cuando para ello sea requerido”.

Cuando se solicite a un laboratorio la información asociada a un perfil genético, se facilitará al menos: Muestra y circunstancias de la misma a partir de la cual se obtuvo el perfil

genético (colilla de cigarro hallada en...; indubitada de...; etc.). Hecho delictivo de que se trata y circunstancias (denunciante, víctima, etc.) Unidad policial interviniente (diligencias policiales, atestado, etc.) Unidad judicial que conozca del caso (diligencias previas, procedimiento, sumario, etc.) Informe pericial que se emitió, en el que constaba el resultado del perfil genético (número de informe, fotocopia del informe –si se estima necesario-, etc.)

Cualquier otra información que se considere de interés, en aras al mayor esclarecimiento de los hechos investigados.

En **2007**, todo lo anterior promovió la redacción de la LO 10/2007, reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN, que concretamente en su Artículo 3 establece:

Tipos de identificadores obtenidos a partir del ADN incluidos en el Registro Nacional.

Se inscribirán en la base de datos policial de identificadores obtenidos a partir del ADN los siguientes datos:

a) los datos identificativos extraídos a partir del ADN de muestras o fluidos que, en el marco de una investigación criminal, hubieran sido hallados u obtenidos a partir del análisis de las muestras biológicas del sospechoso, detenido o imputado, cuando se trate de delitos graves y, en todo caso, los que afecten a la vida, la libertad, la indemnidad o la libertad sexual, la integridad de las personas, el patrimonio siempre que fuesen realizados con fuerza en las cosas, o violencia o intimidación en las personas, así como en los casos de la delincuencia organizada, debiéndose entenderse incluida, en todo caso, en el termino delincuencia organizada la recogida en el artículo 282 bis, apartado 4 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en relación con los delitos enumerados.

b) los patrones identificativos obtenidos en los procedimientos de identificación de restos cadavéricos o de averiguación de personas desaparecidas.

La inscripción en la base de datos policial de los identificadores obtenidos a partir del ADN a que se refiere este apartado, no precisará el consentimiento del afectado, el cual será informado por escrito de todos los derechos que le asisten respecto a la inclusión en dicha base,

quedando constancia de ello en el procedimiento.

Igualmente, podrán inscribirse los datos identificativos obtenidos a partir del ADN cuando el afectado hubiera prestado expresamente su consentimiento.

FIGURAS QUE INTERVIENEN EN EL PROCESO

Las figuras que intervienen en el proceso vienen establecidas en el artículo 5 del Real Decreto 1720/2007.

Afectado o interesado: Persona física titular de los datos que sean objeto del tratamiento.

Destinatario o cesionario: la persona física o jurídica, pública o privada, u órgano administrativo, al que se revelen los datos. Podrán ser también destinatarios los entes sin personalidad jurídica que actúen en el tráfico como sujetos diferenciados.

Encargado del tratamiento: La persona física o jurídica, pública o privada, u órgano administrativo que, solo o conjuntamente con otros, trate datos personales por cuenta del responsable del tratamiento o del responsable del fichero, como consecuencia de la existencia de una relación jurídica que le vincula con el mismo y delimita el ámbito de su actuación para la prestación de un servicio. Podrán ser también encargados del tratamiento los entes sin personalidad jurídica que actúen en el tráfico como sujetos diferenciados.

Exportador de datos personales: la persona física o jurídica, pública o privada, u órgano administrativo situado en territorio español que realice, conforme a lo dispuesto en el presente Reglamento, una transferencia de datos de carácter personal a un país tercero.

Importador de datos personales: la persona física o jurídica, pública o privada, u órgano administrativo receptor de los datos en caso de transferencia internacional de los mismos a un tercer país, ya sea responsable del tratamiento, encargada del tratamiento o tercero.

Persona identificable: toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante cualquier información referida a su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social. Una persona física no se considerará identificable si dicha identificación requiere plazos o actividades desproporcionados.

Responsable del fichero o del tratamiento: Persona física o jurídica, de naturaleza pública o privada, u órgano administrativo, que sólo o conjuntamente con otros decida sobre la finalidad, contenido y uso del tratamiento, aunque no lo realizase materialmente. Podrán ser también responsables del fichero o del tratamiento los entes sin personalidad jurídica que actúen en el tráfico como sujetos diferenciados.

Tercero: la persona física o jurídica, pública o privada u órgano administrativo distinta del afectado o interesado, del responsable del tratamiento, del responsable del fichero, del encargado del tratamiento y de las personas autorizadas para tratar los datos bajo la autoridad directa del responsable del tratamiento o del encargado del tratamiento.

Podrán ser también terceros los entes sin personalidad jurídica que actúen en el tráfico como sujetos diferenciados.

Responsable de seguridad: persona o personas a las que el responsable del fichero ha asignado formalmente la función de coordinar y controlar las medidas de seguridad aplicables.

Usuario: sujeto o proceso autorizado para acceder a datos o recursos. Tendrán la consideración de usuarios los procesos que permitan acceder a datos o recursos sin identificación de un usuario físico.

LEGISLACIÓN APLICABLE

- Directiva 95/46/CE del parlamento europeo y del consejo de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de Datos de Carácter Personal.
- Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de Carácter Personal en la Comunidad de Madrid.

- Decreto 67/2003, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid de tutela de derechos y de control de ficheros de datos de carácter personal.
- LO 10/2007, de 8 de octubre, reguladora de la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN.
- Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre por el que se aprueba el desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal.
- Ley de Enjuiciamiento Criminal.

REFERENCIAS

- RECOMENDACIÓN Nº R (97)5. Adoptada por el Comité de Ministros del 13 de febrero de 1.997, durante la 584 reunión de los Delegados de los Ministros DEL COMITÉ DE MINISTROS A LOS ESTADOS MIEMBROS RELATIVA A LA PROTECCIÓN DE **DATOS MÉDICOS**.
- Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

- Recomendación 2/2004, de 30 de julio, de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, sobre custodia, archivo y seguridad de los datos de carácter personal de las historias clínicas no informatizadas (aprobada por resolución del director de la Agencia de Protección de datos de la CAM con fecha 30 de julio de 2004).
- COMSIGENPI: Comité para la gestión del SIGENPI presidido por el Subdirector General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad.
- Recomendación 1/2008, de 14 de abril, de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, sobre el tratamiento de datos personales en los servicios sociales de la Administración de los Entes Locales de la Comunidad de Madrid.
- La ley Orgánica 15/1999 de Protección de datos Análisis y Comentario de su jurisprudencia-editorial Lex Nova.
- Protección de datos personales para Administraciones Locales-editorial Thomson Civitas.
- El derecho fundamental a la protección de datos. Derecho español y comparado, por María Mercedes Serrano Pérez.
- Manuales y Guías de la Colección de "Protección de Datos" de la Agencia de protección de datos de la CAM.

LA INTERVENCIÓN DE LETRADO EN EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL A LA LUZ DE LA LEY ORGÁNICA 12/2007

JOSÉ MIGUEL GONZÁLEZ REYES
Capitán Auditor
Diplomado D.A.M.

DERECHO DE DEFENSA Y ASISTENCIA TÉCNICA

RECONOCIMIENTO Y PROCLAMACIÓN EN LA CARTA MAGNA Y EL ORDENAMIENTO INTERNACIONAL

El art. 24 de la CE contiene una pléyade de derechos dirigidos a asegurar la efectividad de la tutela judicial efectiva cuya enumeración es exhaustiva y no tiene parangón en derecho comparado en el decir de Mozo Seoane (2). Así, la Constitución Española en su art. 24.2 declara que *“todos tienen derecho a la defensa y a la asistencia de letrado”*.

Aunque su ámbito se extienda a cualquier proceso judicial, su primer y más característico campo es, sin duda, el procedimiento penal, donde su proyección es máxima tal y como se evidencia en los tratados internacionales de derechos humanos que al referirse a dicho principio lo refieren específicamente al *acusado*. En este sentido, el art. 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su apartado d) proclama el derecho *“...a hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo”* (3).

Por su parte, el Convenio Europeo de Derechos Humanos viene a confirmar esta posición en el art. 6.3. que señala en su apartado c) el derecho del procesado a defenderse por sí mismo o a ser asistido por un

defensor de su elección y, si no tiene medios para pagarlo, poder ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio cuando los intereses de la justicia lo exijan. Para el Tribunal Europeo de Estrasburgo, la previsión del art. 6.3.c) viene a concretar y garantizar tres derechos del acusado en todo procedimiento penal: el derecho a defenderse a sí mismo y por sí mismo; el derecho a defenderse mediante la asistencia letrada de su elección; y, por último, el derecho a recibir asistencia letrada gratuita de acuerdo con determinadas condiciones (4).

POSICIÓN DEL TC Y EL TS

Todo en el procedimiento administrativo sancionador —donde se encuentre inserto el régimen disciplinario de la Guardia Civil— está teñido por los derechos fundamentales y eso, al mismo tiempo que los separa de los demás procedimientos administrativos, los aproxima entre sí y reduce en mucho la libertad del legislador a la hora de regularlo (5).

Los derechos del art. 24.2 CE, rigen incluso en los procedimientos disciplinarios sancionadores; o si se prefiere, se benefician por igual a quienes se encuentran en situaciones de sujeción especial. Tratándose por igual de imponer castigos no hay ninguna razón para que sea de otra forma. Y los Tribunales, salvo excepciones muy reducidas y concretas, no han hecho a este respecto distinciones de ningún tipo. Muy al contrario los pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos aplicando el art. 6 el Convenio Europeo de Derechos Humanos se refieren precisamente a personas sometidas a especiales relaciones de sujeción (6).

Tampoco el Tribunal Constitucional, ni los demás Tribunales españoles, han hecho diferenciaciones (STC 22/1982, de 12 de mayo). Es más, donde el Tribunal Constitucional ha alcanzado mayor precisión es precisamente en la enumeración y descripción de los derechos contenidos en el art. 24.2 CE que al procedimiento punitivo administrativo resultan aplicables traspasando al ámbito propio de éste muchos de los principios del Derecho penal (7).

Por lo que respecta al ámbito castrense, la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo es des-

tacable por su aplicación de los derechos del art. 24.2 de la CE y de ello daremos cuenta en este trabajo.

No hay razones, entonces, para que las modulaciones de los derechos del art. 24.2 CE en su aplicación a los procedimientos administrativos sancionadores, entre los que se encuentran los de la Guardia Civil, se hagan más intensas o simplemente distintos. Son las leyes disciplinarias las que deben articular las técnicas adecuadas para que la previsión constitucional sea realmente observada de donde se colige, con claridad meridiana, que el interés del legislador constitucional ha sido poner en manos de los ciudadanos, y entre ellos los guardias civiles, todos los medios necesarios para la debida protección y defensa de sus derechos e intereses legítimos.

El llamado derecho a la defensa incluye una pluralidad de medios y de formas. En este sentido, es necesario distinguir entre el derecho general a la defensa en toda clase de procesos y el derecho a la defensa letrada, modalidad específica para coadyuvar a la tutela jurídica o derecho a la justicia. La precisión, entonces, es clara al emplearse las locuciones “defensa” y “asistencia de letrado” unidas por la conjunción copulativa “y” lo que permite establecer entre ambas una relación de género a especie (8).

LA ASISTENCIA LETRADA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMÚN. FORMULACIÓN DE LA REGLA GENERAL

Acabamos de analizar cómo el derecho de defensa y sus principales instrumentos han sido traspasados al ámbito del derecho administrativo sancionador. El problema es determinar si la manifestación instrumental de aquel derecho, que es la asistencia letrada, rige en el procedimiento sancionador, y en particular en el ámbito disciplinario de la Guardia Civil (9). Del análisis jurisprudencial, podemos decir que en el procedimiento administrativo general y en el sancionador en particular no es preceptiva la asistencia de letrado no existiendo límites o restricciones para que los encartados o interesados en los respectivos procedimien-

tos puedan hacerse acreedores de su propia defensa (10).

En el procedimiento administrativo común la prescripción es clara: no existe un derecho fundamental del encartado a la asistencia letrada en los procedimientos administrativos sancionadores. Y ello, porque el Tribunal Constitucional no ha concretado la traslación de este derecho a dicho ámbito y la interpretación finalística del art. 24.2 CE cierra los márgenes a una aplicación extensiva del mismo, rigiendo sólo para los Tribunales pero no para la Administración pública que ni siquiera lo contempla en las disposiciones que ordenan la regulación del procedimiento administrativo sancionador ex arts. 135 y 137 de la LRJ-PAC (11).

Ahora bien, el hecho de que no sea obligatoria no quiere decir que se deniegue de plano aquella posibilidad si el encartado en un procedimiento requiere tal acción. La defensa técnica del imputado se presenta como posible, aunque no adquiere el carácter de imprescindible para la continuación del procedimiento (12).

De lo anterior, se deduce una importante consecuencia práctica en orden a la tramitación de los expedientes disciplinarios: no corresponde a la Administración el deber de notificar al encartado la posibilidad que le asiste en su defensa de valerse de la oportuna asistencia técnica ni, en su caso, proponer como fundamento de su alegación que la carencia de letrado, en vía administrativa, le ha ocasionado indefensión manifiesta (13).

LA ASISTENCIA LETRADA EN EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL BENEMÉRITO INSTITUTO: EXCEPCIÓN A LA REGLA GENERAL

No obstante, la afirmación del apartado anterior viene conociendo dos excepciones a partir de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Para el supremo intérprete de la expresión del constituyente, la defensa técnica –no necesariamente por abogado– constituye un derecho fundamental del inculcado en dos sectores específicos del Derecho administrativo sancionador: los procedimientos disciplinarios penitenciarios y los derivados del régimen disciplinario militar y de la Guardia Civil (14). No se trata sólo de una previsión por las normas legales específicas como se va a

poner inmediatamente de relieve, sino que se trata de un derecho específicamente garantizado por la CE para el caso de que se pretenda imponer una sanción particularmente ligados con la Administración cuya fundamentación última se sustenta en la llamada teoría de la relación especial de sujeción (15).

Partiendo de esta previsión, el 42 de la LORDGC vienen a disponer que el guardia civil encartado en un procedimiento disciplinario podrá contar con el asesoramiento de un abogado o del militar que designe al efecto en todas las actuaciones que integren el procedimiento, donde se deduce con claridad que la percepción de este derecho fundamental a la asistencia por letrado (o de guardia civil) ha de ser igualmente sentida para el ámbito del Benemérito Instituto (16), donde las restricciones al ejercicio de tal derecho sólo resultarán admisibles en la medida en que ese ejercicio resulte incompatible con la finalidad del procedimiento disciplinario (17).

De este modo, a diferencia de lo que ocurre en el régimen sancionador general, la manifestación del derecho de defensa, en su vertiente de derecho de asistencia técnica, tiene plena vigencia y aplicación en el ámbito castrense y en el Instituto armado. Distinto es, que la previsión del ejercicio de tal derecho sea preceptiva y, en su caso, gratuita.

ALCANCE Y CONTENIDO DEL DERECHO DE ASISTENCIA TÉCNICA

NATURALEZA JURÍDICA

El ejercicio del derecho a la defensa en su vertiente de asistencia letrada en expedientes disciplinarios regulados en el régimen sancionador de la Guardia Civil se nos presenta en su configuración jurídica como un *derecho-facultad*. Esto es, se establece la posibilidad, en cumplimiento de la garantía prevista en el art. 24.2 CE, que el encartado en uno u otro procedimiento pueda contar con la asistencia de letrado o militar durante la instrucción del mismo. Aunque el derecho a la asistencia letrada sea de carácter fundamental, la intervención letrada no resulta preceptiva y “*debe ser permitida en forma y grado estimables como proporcionados a la falta, a la sanción y*

al procedimiento” como ha puesto de relieve la Sala Quinta del TS a partir de la S. de 3 de junio de 2002.

Tratándose entonces de una facultad (a contar con asesoramiento) el interesado podrá desistir del ejercicio de tal derecho renunciándolo o no utilizándolo. No estamos entonces ante la presencia de un derecho-obligación a contar con asistencia letrada en la tramitación de dichos expedientes, más característico de lo que sucede en el procedimiento penal. Y, no tratándose de una exigencia procedimental de contar con tal posibilidad, se concluye necesariamente que no existe obligación de asistir *de oficio* a los interesados en estos procedimientos por parte de los Colegios de Abogados (18) ni de los guardias designados por el interesado para su asistencia de hacerse cargo de la misma (19).

Para salvaguardar el ejercicio de tal derecho, esto es, la posibilidad que el encartado pueda ser asistido durante el transcurso de un procedimiento de letrado o militar, bastaría con advertir al interesado de dicha posibilidad. Tal advertencia, en buena técnica jurídica, debiera practicarse en el mismo momento en que se notifica al presunto responsable la iniciación del procedimiento que contra él se ha incoado.

CONTENIDO Y LIMITACIONES EN SU EJERCICIO

Del análisis de la normativa disciplinaria de la Guardia Civil se desprende que el ejercicio y concreción del derecho de asistencia técnica en este tipo de expedientes debe limitarse a dos actuaciones concretas como son: el asesoramiento y la asistencia.

El asesoramiento implica la acción de tomar consejo por parte del encartado respecto a la manifestación de conocimiento dada de aquellos versados en leyes o que legos en derecho tienen la condición de militares o guardias civiles, es decir, el mero consejo. La asistencia, queda concretada en la presencia física y acompañamiento de quien ejerce el asesoramiento del encartado en todas las actuaciones a que el procedimiento da lugar.

Lo que en ningún caso comprende el derecho de asistencia letrada en expedientes disciplinarios es la representación o postulación

procesal (ni en principio la participación en el mismo procedimiento). Las facultades del expedientado están taxativamente determinadas sin que quepa una interpretación extensiva de la misma que permita ampliar aquellas a capricho del encartado (20).

En este contexto se trae a colación la STC 74/1985 de 18 de junio que nos ayuda a perfilar el contenido concreto del derecho a la defensa: *“La posibilidad de asesorarse por su Abogado durante la tramitación del expediente le permite redactar su contestación al pliego de cargos bajo la dirección de Letrado, así como aconsejarse de éste para proponer pruebas (...). Pero la limitación del asesoramiento o asistencia de su Abogado, implícita en la negación de su presencia no puede considerarse contraria en este caso al artículo 24.2 de la Constitución (...) pues en efecto, la eficacia de la asistencia técnica no queda sustancialmente disminuida por la falta de presencia física del Letrado, ya que su asesoramiento está previsto que se produzca en momento oportuno, puede versar tanto sobre el pliego de cargos como sobre la prueba, y puede dar lugar a una contestación de descargo técnicamente preparada, sobre todo en el caso de la contestación por escrito de modo directo por el Abogado del interno”.*

La posibilidad de asesorar y asistir al patrocinado no comprende en ningún caso que por parte de quien la ejerza se interrumpa o se emita protesta al instructor o secretario, ya que como se ha dicho no tiene el letrado la representación o consideración de “defensor de parte”, ni mucho menos la de interesado (21). Deberá el letrado (o guardia civil que asiste al encartado) limitarse a recomendar a su patrocinado sobre la conveniencia de declarar o no, o el sentido en que ha de producirse ésta. No teniendo el instructor por qué admitir –al menos desde el plano teórico– la formulación de preguntas directas al encartado o cualesquiera persona intervenga en calidad de testigos o peritos en el procedimiento.

VARIACIÓN DE LA INTENSIDAD DE ESTE DERECHO Y PROYECCIÓN A TODA CLASE DE FALTAS

En el procedimiento disciplinario militar y de la Guardia Civil se distinguen dos fases claras

y determinadas en orden a la eventual desvirtualización de la presunción de inocencia: la fase de instrucción, donde el instructor investiga los hechos que presuntamente han dado lugar a la comisión de la infracción disciplinaria; y, la acusación formal que, plasmada en el pliego de cargos, viene a determinar la convicción del instructor sobre la responsabilidad del encartado de acuerdo con la instrucción realizada.

En este sentido, la JTS ha perfilado con claridad la no obligación por parte del instructor de tolerar la presencia de letrado durante la práctica de las pruebas en la fase investigadora, sin que la falta de notificación de la misma vicie o invalide prueba alguna (22). De lo anterior, se deduce que el momento apropiado para convenir la participación del letrado en el procedimiento sea a partir de la formalización de la acusación con la emisión del oportuno pliego de cargos. No obstante, ello no significa que haya que notificarse al letrado la citación a cualesquiera trámites al mismo, sino que ha partir de ese momento habría de admitir su presencia, únicamente, para la asistencia y asesoramiento de su patrocinado (23).

En relación con lo anterior, la promulgación de la 12/2007 ha despejado cualquier duda sobre la extensión de la aplicación de este derecho proyectándolo la configuración del mismo respecto de todos los procedimientos, no sólo en los casos de falta grave o muy grave, sino también de falta leve (24) a diferencia de lo que ocurría con la antigua LORDGC 11/1991, que lo restringía sólo a los derivados de la comisión de la falta grave o muy grave (25).

RESARCIMIENTO Y ABONO

Respecto al eventual resarcimiento y abono por parte de letrado o persona que al encartado asista se suscita la cuestión sobre, al igual que ocurre con otros procedimientos, puede éste beneficiarse de las ventajas del derecho de asistencia jurídica gratuita.

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre este asunto, especialmente con ocasión del procedimiento disciplinario penitenciario y que entendemos perfectamente aplicable al caso, lo que implica

necesariamente una remisión al estudio de sus resoluciones con objeto de determinar la extensión o no del beneficio de la justicia gratuita al campo de del derecho administrativo sancionador castrense y sus efectos si los hubiera (26). Del análisis del mismo podemos concluir, contundentemente, que el derecho a la asistencia de letrado o militar en los procedimientos disciplinarios militares y de la Guardia Civil, no supone que los encartados en cualesquiera de ellos puedan beneficiarse del reconocimiento del derecho de asistencia gratuita.

Así las cosas, los gastos ocasionados por el asesoramiento legal en vía de recurso no pueden, tampoco, considerarse como daño o perjuicio derivado de la sanción disciplinaria indebidamente impuesta ya que nada que ver tienen los conceptos de costa procesal y responsabilidad patrimonial. Como argumento complementario, el art. 463 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar permite que sea el propio interesado el que comparezca en esta vía sin necesidad de asistencia o postulación procesal, lo que implica que el gasto por los servicios de letrado no son inexcusablemente necesarios, sino potestativos por el recurrente (27).

Más claramente, en el ámbito de la Guardia Civil el art. 42.2 LORDGC ha establecido que: *“...su asesoramiento será siempre voluntario, sin que tal designación confiera derecho alguno al resarcimiento por los gastos que pudieran derivarse de la asistencia. Los honorarios del letrado designado serán por cuenta del interesado”*. De aquí, se deduce que el ejercicio de tal derecho no genera indemnización alguna por razón del servicio ni tampoco sirva como causa de exención legítima del servicio nombrado para el guardia civil que designado por el encartado aceptara asistir su defensa (28).

En cuanto a los honorarios, estos serán de cuenta del interesado (29).

CONCLUSIONES

El derecho de defensa internacionalmente proclamado en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, queda reco-

nocido e integrado en el ordenamiento jurídico español a la luz del art. 24.2 de la CE a través de una enumeración pormenorizada de los medios para hacer efectivo el mismo. Entre estos medios se encuentra el derecho a la asistencia letrada o técnica como manifestación instrumental de aquel derecho. Respetando su *contenido esencial*, la ley (disciplinaria) podrá vertebrar los cauces y técnicas adecuadas para que ese derecho fundamental sea realmente observado.

A pesar de su vocación eminentemente penal, se traslada y reconoce al ámbito del Derecho Administrativo sancionador el derecho de defensa, si bien se establece como regla general el carácter no preceptivo de la asistencia letrada o técnica. Y, aunque su intervención se presenta como posible (al menos la del letrado), no es imprescindible ni gratuita.

Como excepción a esta regla general, el Tribunal Constitucional ha permitido trasladar el derecho de asistencia técnica, como manifestación concreta del derecho de defensa, al ámbito civil penitenciario y al castrense de la Guardia Civil. Su fundamento parece encontrarse en las relaciones de especial sujeción que los sujetos sometidos a sus respectivos regímenes disciplinarios mantienen con la Administración.

El contenido del derecho de asistencia técnica del Benemérito Instituto se concreta en la posibilidad de asesorar y asistir al encartado. En ningún caso, tendrá el letrado o persona que le asista la consideración de parte o la representación del encartado sin que tampoco exista obligación por parte del instructor del expediente de notificar a alguno de éstos cualesquiera trámites procedimentales.

En su configuración jurídica la asistencia técnica se presenta como un *derecho-facultad* al que el encartado puede renunciar voluntariamente o dejar de ser utilizado por el interesado, no aconteciendo quebranto alguno al derecho de defensa cuando el encartado, pudiendo hacerlo, comparece sin su asesor a la audiencia.

El derecho a la asistencia letrada se extiende en toda clase de procedimientos, ya sean leves, graves o muy graves.

Finalmente, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, puede decirse que

no existe un derecho a la gratuidad de la asistencia letrada o de guardia civil, debiendo correr los gastos que se ocasionen como consecuencia de dicha asistencia por cuenta del encartado, sin que tampoco se genere por quien la preste derecho a indemnización alguna o exención de servicios.

NOTAS

(1) El art. 42 de la LORDGC señala “1. En el momento en que se notifique la apertura del procedimiento, se informará al interesado del derecho que le asiste a no declarar, a no hacerlo contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia. También será informado del derecho a la asistencia legal contenido en el apartado siguiente. 2. El interesado podrá contar, en todas las actuaciones a que dé lugar cualquier procedimiento, con el asesoramiento y la asistencia de un abogado en ejercicio o de un Guardia Civil que elija al efecto. De optarse por esta segunda posibilidad, las autoridades y mandos correspondientes facilitarán, al designado, la asistencia a las comparecencias personales del interesado ante las autoridades disciplinarias o instructores de los expedientes, y su asesoramiento será siempre voluntario, sin que tal designación confiera derecho alguno al resarcimiento por los gastos que pudieran derivarse de la asistencia. Los honorarios del letrado designado serán por cuenta del interesado”. En idéntico paralelismo la Ley Orgánica 8/1998 de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas estableció en su art. 53.1 que “El expedientado podrá contar en todas las actuaciones a que dé lugar el procedimiento sancionador con el asesoramiento del abogado o militar que designe al efecto”.

(2) MOZO SEOANE A. (1984) “La asistencia letrada en expedientes judiciales del Código de Justicia Militar”, en Revista Jurídica Española “La Ley”, núm. 3, pp. 955-964, p. 955.

(3) Vid. SSTC 42/1982, de 5 de julio, 74/1985, de 18 de junio y 104/2003, de 2 de junio, al señalar que el art. 24.2 de la CE obliga a considerarlo referido fundamentalmente al proceso penal. En este sentido se establece “que el derecho del art. 24 CE a la asistencia letrada debe referirse primordialmente al proceso penal, y también lo es que ese mismo derecho, tal como aparece reconocido en el art. 6.3.c) del Convenio Europeo de Derechos Humanos, ha sido situado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el ámbito penal”. Por su parte, el art. 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala que: *Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella; b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección; c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas; d) A hallarse presente en el proceso y a defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección; a ser informada, si no tuviera defensor, del derecho que le asiste a tenerlo, y, siempre que el interés de la justicia lo exija, a que se le nombre defensor de oficio, gratuitamente, si careciere de medios suficientes para pagarlo; e) A interrogar o hacer interrogar a los testigos de cargo y a obtener la comparecencia de los testigos de descargo y que éstos sean interrogados en las mismas condiciones que los testigos de cargo; f) A ser asistida gratuitamente por un intérprete, si no comprende o no habla el idioma empleado en el tribunal; g) A no ser obligada a declarar contra sí misma ni a confesarse culpable.*

(4) Vid. SSTEDH de 25 de abril de 1983 (Pakelli contra Alemania), 24 noviembre de 1993 (Imbrioscia contra Suiza) y de 13 de mayo de 1980 (Artico contra Italia). En las dos primeras se indica la conveniencia de que todo acusado que no desee defenderse por sí mismo debe ser capaz de recurrir a asistencia letrada de su elección. Por la última, además de lo anterior, se evidencia la obligación que incumbe al Estado de suministrar en ciertos casos –según el art. 6.3.c) del Convenio– “cuando los intereses de la justicia lo exijan” y siempre que el acusado no tenga medios para pagarlo una asistencia jurídica gratuita.

(5) GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T. R., *Curso de Derecho Administrativo*

(2008), 11.ª edición, vol. II, Thomson-Civitas, Madrid, pp. 168,194-196, y 171. Tras la promulgación de la CE no hay duda de la total vertebración del derecho de defensa en los procedimientos administrativos y, en concreto, el derecho de asistencia letrada.

(6) ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2007). *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales* (Prólogo de Rebollo Puig), Thomson-Civitas, Pamplona, p. 55.

(7) Así, la STC 85/1995, de 6 de junio y la STC 45/1997, de 11 de marzo sostienen: "Es doctrina reiterada de este tribunal y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (...) la de que los principios y garantías constitucionales (...) del proceso penal han de observarse, con ciertos matices, en el procedimiento administrativo sancionador y así, entre aquellas garantías procesales hemos declarado aplicables el derecho de defensa y sus derechos instrumentales a ser informado de la acusación y utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, así como el derecho de presunción de inocencia".

(8) MOZO SEOANE A., loc. cit., p. 956.

(9) NIETO GARCÍA A. (2005). *Derecho Administrativo Sancionador*, Técno, Madrid, p. 568. El Derecho Administrativo sancionador se separa del Derecho Penal configurando a aquel como una parte del Derecho Administrativo donde el procedimiento siempre ha sido administrativo y contencioso-administrativa es la jurisdicción revisora.

(10) V. gr., la STC 74/1985, de 18 de junio o la STC 92/1996, de 22 de mayo. Sobre la autodefensa, la STC 29/1995, de 6 de febrero, ha señalado que "el derecho a la defensa privada o derecho a defenderse por sí mismo en el contexto de una cultura jurídica como la nuestra, caracterizada por el predominio de la defensa técnica, forma parte, ciertamente, del derecho más genérico, reconocido en el art. 24.2 CE (...) y que el derecho a la defensa comprende, en este aspecto, no sólo la asistencia de Letrado libremente elegido o nombrado de oficio, sino también a defenderse personalmente en la medida en que lo regulen las leyes procesales de cada país configuradores del Derecho". ALARCÓN SOTOMAYOR, L. (2007), op. cit., p. 252.

(11) La doctrina del Derecho Administrativo se ha hecho firme defensor de los postulados del Tribunal Constitucional. Así, para GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO F. (2002) Sanciones Administrativas, Comares, Granada, p. 162, no es de aplicación a las sanciones administrativas el derecho de asistencia letrada, limitado a los procesos penales por delito. En el mismo sentido GARBÉRÍ LLOBREGAT J. (1989). *La aplicación de los derechos y garantías constitucionales a la potestad y al procedimiento administrativo sancionador*, Trivium, Madrid, pp. 194 y ss.. Para una visión amplia del derecho de asistencia letrada en expedientes administrativos vid. también CASTILLO BLANCO F.A. (1992). *Función pública y poder disciplinario del Estado*, Civitas, pp. 444-450.

(12) STS de 17 de marzo de 2003.

(13) TRAYTER JIMÉNEZ J.M. (1992). *Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos*, Marcial Pons, Madrid, pp. 84 y 85.

(14) En este sentido, la proclamación de tal derecho en esta ámbito se reconoce determinando el alcance de su ejercicio, v.gr., en la STC 161/93 de 17 de mayo, que señala "...el ahora demandante de amparo fundamentó su recurso en un único motivo: la situación de indefensión de la que el actor estimaba haber sido objeto. Pese a la falta de precisión de aquel escrito (falta de precisión que no puede reprobarse a quien, no siendo experto en Derecho, podía legítimamente desconocer los exactos límites de su derecho a obtener asesoramiento), resulta claro que atribuía esa situación de indefensión a que la Junta de Régimen y Administración no le hubiera permitido contar con el asesoramiento técnico adecuado para preparar la defensa que por sí mismo había de realizar en el expediente disciplinario, bien por medio de Abogado de oficio, bien por un funcionario del Centro Penitenciario que le orientara y asesorara, sin que hubiera recibido contestación a su petición ...". Acerca de la asistencia técnica en el ámbito penitenciario vid. ampliamente DUQUE VILLANUEVA J.C. (1998), Repertorio Aranzadi del *Tribunal Constitucional*, vol. IV, pp. 232-235; GARCÍA MORILLO J. (1997), "Los derechos fundamentales de los internos, en Poder Judicial, núm. 47, pp. 48-49; y, DOMÍNGUEZ VILA A. (1991) "Derecho a la asistencia de letrado en el ejercicio por la Administración de potestades sancionadoras", en *Actualidad Administrativa*, vol. 3, pp. 443-447.

(15) Su fundamento al igual que ocurre para con el proceso penal parece encontrarse en la salvaguarda y protección del derecho a la libertad del encartado o a su restricción. Vid. opinión al respecto de LÓPEZ BENÍTEZ M., (1994) *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*, Civitas, Madrid, pp. 511-515. Y en el mismo sentido, SSTC 74/1985, 27/2001 y 236/2002, donde la sanción

disciplinaria en el ámbito penitenciario se presenta como una grave limitación a la ya restringida libertad inherente al cumplimiento de la pena.

(16) Para la profesora Alarcón, el uso de este derecho puede limitarse cuando su ejercicio resulte incompatible con las exigencias propias de la relación especial de sujeción que mantienen los militares con la Administración. ALARCÓN SOTOMAYOR L. (2007), op.cit., p. 261.

(17) STC 74/04, de 22 de abril, FJ 2º y 6º. "El acto de los poderes públicos que en este proceso de amparo se impugna tiene su origen en el ejercicio de la potestad disciplinaria vigente en el seno de la Administración militar, cuya singularidad tiene reconocimiento constitucional ex art. 25.3 CE. Ahora bien, la extensión de los derechos fundamentales a todos los ciudadanos, como derechos inherentes a la propia personalidad, exige que las limitaciones a su ejercicio basadas en la «relación de sujeción especial» en que se encuentran ciertas categorías de personas sólo sean admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial (...) Por tanto, se hace preciso valorar si el modo en que el demandante pretendió contar con asistencia letrada resultaba incompatible con la necesidad de un pronto restablecimiento de la disciplina quebrantada (...) En consecuencia hemos de concluir que la finalidad del rápido restablecimiento de la disciplina militar, fundamento, como hemos dicho, del procedimiento oral (...) no resultaba comprometida, y que la restricción al derecho a la asistencia letrada carecía de justificación desde la perspectiva constitucional".

(18) La Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita no contempla esta posibilidad. El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión en la STC de 12 de julio de 1993 señalando que "la plena asistencia letrada sólo es exigible constitucionalmente en los procesos judiciales, y además, no en todos, sino sólo cuando los intereses de la justicia así lo requieran. por letrado o abogado tendrá que considerarse al licenciado en derecho que, colegiado, ejerce libremente su profesión". En España la actividad profesional del Abogado se regula en Estatuto General de la Abogacía Española, aprobado por Real Decreto 658/2001, de 22 de junio, cuyo artículo 6 contempla que "corresponde en exclusiva la denominación y función de abogado al Licenciado en Derecho que ejerza profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico", añadiendo su artículo 9.1 que "son abogados quienes, incorporados a un Colegio español de Abogados en calidad de ejercientes y cumplidos los requisitos necesarios para ello, se dedican de forma profesional al asesoramiento, concordia y defensa de los intereses jurídicos ajenos, públicos y privados".

(19) El artículo 2.1. de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, que rige el régimen de personal del Benemérito Instituto señala que "son guardias civiles los españoles vinculados al Cuerpo de la Guardia Civil con una relación de servicios profesionales de carácter permanente y, dada la naturaleza militar del Instituto en el que se integran, son militares de carrera de la Guardia Civil".

(20) El procedimiento sancionador se dirige directamente contra los interesados o encartados cuya intervención en el procedimiento es personal y directa no admitiendo la ley la posibilidad de que aquellos se hagan representar por otra persona. En este sentido, la STS Sala Quinta de 10 de marzo 1999 FD 1.ª, "señala para que no le quede duda alguna al recurrente sobre lo desahogado de dicha alegación, bastará con recordarle la doctrina jurisprudencial de la Sala -mencionada expresamente por la Abogacía del Estado en su escrito impugnatorio-, de la que resulta, que no son equiparables en forma alguna los procedimientos disciplinarios a los procesos jurisdiccionales, dado que los segundos constituyen una revisión judicial de los actos y decisiones administrativas, y el principio de contradicción que se presume vulnerado por el recurrente en la actuación administrativa tiene un contenido limitado a los actos en que se da traslado al expediente para alegar, impugnar y proponer prueba, dentro del trámite administrativo, sin que sea posible convertir ese trámite en un procedimiento sumario penal, como confunde la parte recurrente. Los arts. 53 y 39 a 51 LO 11/1991 de 17 Jun., marcan la pauta procedimental a seguir en todo Expediente Gubernativo, y en los mismos no se contempla, como es obvio, citación alguna al posible defensor del expediente para que presencie la práctica investigadora del Instructor, que ha de guiarse por los principios de objetividad y eficacia en el actuar administrativo que establece el art. 103 CE, y quedando después sometido al control jurisdiccional previsto en el art. 106 de esa misma Norma Suprema".

(21) Por interesado a efectos del procedimiento disciplinario en el ámbito de la LORDGC habrá que entender al sancionado, infractor, res-

ponsable, expedientado, autor, inculpado o al más genéricamente designado encartado que son los términos que de ordinario utilizan ambas normativas para referirse a la persona contra el que el procedimiento se dirige. Esto supone una variación respecto de la definición contenida en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues en nuestro ámbito el único legitimado para intervenir en el procedimiento (o en vía de revisión) es la persona contra la que el mismo se dirige, no existiendo como se dijo al principio la actuación mediante representación. No es de aplicación entonces, al menos en su totalidad, la previsión del art. 31 de la citada norma.

(22) STS Sala de lo Militar de 10 de marzo de 1999, FD 1.º

(23) Vid. STS 23 de febrero de 2005 y STS 111/1999, y arts. 38 y 42 de la LORDGC.

(24) Así lo dispone el art. 42. 1 LORDGC “*En el momento en que se notifique la apertura del procedimiento, se informará al interesado del derecho que le asiste a no declarar, a no hacerlo contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia. También será informado del derecho a la asistencia legal contenido en el apartado siguiente*”.

(25) Sobre el tratamiento jurídico en la regulación anterior vid. FORTÚN ESQUIFINO R. (2001), *Comentarios a la Ley disciplinaria de la Guardia Civil (LO 11/1991) Comentarios y Jurisprudencia*, t.I, Ministerio del Interior-Secretaría General Técnica 3.ª edición, Madrid., p. 969. Véase también MILLÁN GARRIDO A. (1992), Régimen disciplinario de la Guardia Civil, Trotta, Madrid, p. 120.

(26) Así, las SSTC 2/1987, de 21 de enero y 229/1993, de 12 de julio que señalan y precisan sobre el ejercicio del derecho de asistencia técnica que: “*no se trata de un derecho a la asistencia letrada (...) incluyendo el derecho a la asistencia jurídica gratuita en caso de necesidad si se carece de los medios suficientes para ello (...) En consecuencia, nada hay que reprochar constitucionalmente a la negativa a designar un Letrado de*

oficio”. Por su parte, las SSTC 128/1996, de 9 de julio y 83/1997, de 22 de abril declaran que: “*este Tribunal ha concretado el contenido del mencionado derecho fundamental (a la asistencia letrada) en el sentido de que no implica el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita durante el procedimiento administrativo lo que no contradice el art. 24.2 CE, pues no resulta del art. 6.3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, tal derecho a la gratuidad sólo existe claramente en los procesos judiciales, y, además no en todos, sino sólo de aquellos respecto de aquellos en los que la preservación del derecho de defensa y los intereses de la justicia así lo requieran*”. Con mayor claridad, las SSTC 116/2002, de 20 de mayo y 104/2003, de 2 de junio determinan: “*...aunque el derecho a asesorarse durante la tramitación del expediente constituye una de las garantías procesables aplicables, no implica (...) el reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita*”.

(27) Vid., MARCHAL ESCALONA N. (Cordinador), (2008), *Manual de derecho disciplinario de la Guardia Civil*, Thomson-Aranzadi, Pamplona, p. 595. Por su parte, el art. 463 de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar señala, el demandante podrá conferir su representación a un Procurador, valerse tan sólo de Abogado con poder al efecto, o comparecer por sí mismo asistido o no de Abogado. No obstante, para que el demandante pueda interponer y sustanciar los recursos de casación y revisión, será necesario que comparezca asistido y, en su caso, representado por Letrado.

(28) Circunstancia distinta es que de ordinario se permita al designado para prestar la asistencia técnica diferir el cumplimiento de sus obligaciones o anticiparlos en el tiempo, para precisamente poder cumplir con la función de asistencia encomendada, siempre claro, que no sea incompatible con las necesidades del servicio.

(29) Ocurre también que, con frecuencia, estos gastos de asistencia son asumidos por las Asociaciones existentes en el ámbito de la Guardia Civil en la que el encartado se encuentre adscrito.

EL ANÁLISIS SECUENCIAL DEL SINIESTRO VIAL: EL MÉTODO INRETS

JOSÉ ANDRÉS CAMPÓN DOMÍNGUEZ

Comandante de la Guardia Civil
Departamento de Investigación y Reconstrucción de
Accidentes de Tráfico (DIRAT)
Escuela de Tráfico de la Guardia Civil

RESUMEN

El método INRETS es la síntesis y la evolución de otros modelos secuenciales de un siniestro vial. La determinación de los parámetros característicos de cada secuencia del siniestro en el espacio y en el tiempo, para cada vehículo o persona implicada, junto a las acciones realizadas por el conductor o los usuarios de la vía sirven como premisa al estudio del siniestro desde una perspectiva prospectiva y preventiva. La integración de la reconstrucción cinemática de cada secuencia en la metodología de análisis genérico permite determinar con mayor precisión los factores accidentológicos que han contribuido al origen del hecho lesivo o los factores que han aumentado la gravedad de las lesiones ocasionadas a las personas implicadas. El establecimiento de un modelo de ficha para recoger los datos obtenidos en la aplicación del método permite un mejor sistema de almacenamiento de la información, que permite su posterior recuperación para el análisis individualizado del siniestro o para su integración en estudios de diagnóstico sobre siniestralidad. La aplicación sistemática de este método de investigación de los siniestros permite definir escenarios tipo que contribuyen al aislamiento y modelización de determinados supuestos de hecho, lo cual facilita enormemente la concepción de medidas preventivas a adoptar por parte de los poderes públicos, las empresas o la propia sociedad para evitar este fenómeno o al menos para paliar sus indeseadas consecuencias para las personas.

Palabras clave: modelo, método, secuencia, reconstrucción, siniestro, investigación en profundidad, cinemática, factores, ficha, análisis, diagnóstico.

1. FUENTES Y ORIGENES DEL METODO INRETS

El Decreto 85-894, de 18 de septiembre de 1985, crea en Francia el Instituto Nacional de Investigación sobre los Transportes y la Seguridad (Institut National de Recherche sur les Transports et leur Securite, INRETS), como resultante de la fusión de dos Institutos precedentes. Esta Institución es un organismo público de carácter científico y tecnológico, con una doble tutela del Ministerio de la Investigación y del Ministerio del Equipamiento, los Transportes y la Vivienda. Su área principal de intervención son los transportes terrestres. Por su propia estructura, prima en su actividad un enfoque multidisciplinar con el que se pretenden acometer competencias muy variadas. Por este motivo, el Instituto esta estructurado en unidades de investigación que actúan convenientemente combinadas y coordinadas en un problema determinado o en un área concreta de la investigación. España carece, de momento, de una institución de características similares a ésta.

El origen inmediato del método INRETS es el estudio en profundidad de siniestros viales (EDA, enquêtes détaillées d'accidents) llevado a cabo en los años ochenta en la localidad francesa de Salon de Provence, a la sazón sede del Departamento de Mecanismos de Accidentes (M.A) del INRETS (Br:97). Este tipo de estudios son una de las fuentes esenciales de información en la investigación de siniestros viales, y su puesta en práctica debería ser un compromiso para los poderes públicos (Mi:03). Los objetivos explícitos del EDA eran la adquisición de los conocimientos sobre los mecanismos generadores de la siniestralidad vial, así como sobre las posibles disfuncionalidades del sistema vial.

En este estudio se pudieron probar y validar modelos teóricos que intentaban, de una u otra forma, ofrecer un marco conceptual que permitiera analizar el siniestro vial como una secuencia de eventos que desembocaban en un resultado dañino para las personas o sus bienes. Un modelo no es más que la descripción, la explicación o la predicción de un determinado fenómeno. El principal modelo teórico desarrollado y aplicado en el estudio EDA fue un modelo secuencial del siniestro.

Los modelos de siniestros basados en eventos, también conocidos como modelos secuenciales, explican sus causas como el resultado de una cadena discreta de eventos que ocurren en un determinado orden temporal (Qu:08). Los modelos teóricos secuenciales del siniestro vial son relativamente abundantes, aunque realmente podrían reconducirse a un modelo único ya que la mayoría de ellos solo son diferentes perspectivas del mismo fenómeno, que utilizan un marco conceptual propio. En cualquier caso, lo que tienen en común todos estos modelos secuenciales es la consideración del siniestro vial como un conjunto de fases o secuencias, relacionadas cronológica y causalmente.

1.1. Fuentes explícitas del método

El método INRETS utiliza como base explícita de su conceptualización tres líneas de investigación diferentes (Br:97):

- La reconstrucción cinemática que permite recomponer la evolución espacio-temporal del siniestro a partir de las huellas y restos en la calzada, las deformaciones en los vehículos, y los otros indicios materiales (Lc:86). En esta línea de investigación, el siniestro es el producto de una cadena longitudinal de eventos.
- El análisis de tareas aplicado al estudio de los errores funcionales cometidos por el operador humano en ciertas fases del siniestro. Este tipo de análisis también se puede representar como un gráfico en árbol (fault tree análisis), de forma similar a la mostrada en la figura 1.
- Los métodos, tipo de árbol de causas, aplicados al estudio de las relaciones causales entre las diferentes secuencias. Para esta línea de investigación, el siniestro es el resultado de una multicadena de secuencias de eventos. En la Figura 1 puede verse un ejemplo de uno de estos modelos. El método puede trabajar retrospectivamente a partir de las consecuencias para llegar a las causas (árbol de causas), o de forma inversa, utilizando gráficos para analizar las consecuencias (análisis del error):

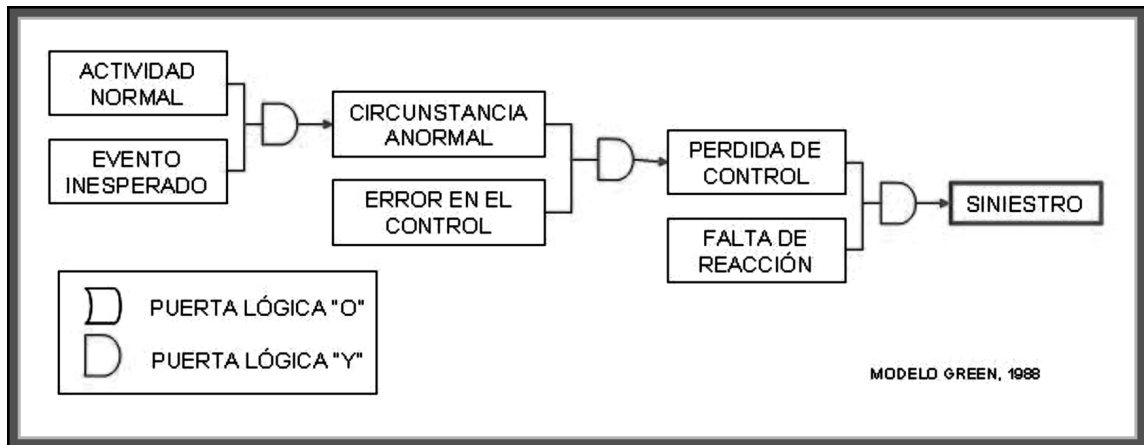


Figura 1: Gráfico explicativo a través de un árbol de causas de un modelo genérico de siniestro

1.2. Fuentes indirectas del método

El método INRETS utiliza, de manera indirecta a través de las tres líneas anteriores, un conjunto de conocimientos previamente establecido. En concreto, a través del modelo de reconstrucción cinemática tiene como fuentes indirectas:

- La teoría de la evolución del siniestro (Ba:60; Lm:66; Ba:86), tanto en su versión original anglosajona como en su versión española a través de los trabajos de López-Muñiz. En este análisis metodológico del siniestro vial se entremezclan aspectos físico-dinámicos con elementos de un enfoque psicológico del fenómeno, al igual que sucede en el Método INRETS. Este tipo de modelos pueden encuadrarse en el marco de la teoría del domino, en la que se considera que un determinado efecto es el resultado de una cadena de eventos lineal que han ido sucediéndose, y que como fichas de domino, han ido ocasionando que caigan unas a consecuencia de la caída de las anteriores.
- El modelo epidemiológico del siniestro (Ha:64), en su desarrollo analítico de los elementos de la circulación, –hombre, vehículo y medioambiente–, a lo largo de la secuencia de fases, –preimpacto, impacto y postimpacto–, que componen el desarrollo de cualquier siniestro vial.

1.3. Fuentes implícitas del método

Además, en el método INRETS, de forma implícita se utilizan las siguientes técnicas y modelos descriptivos o explicativos de la siniestralidad vial:

- Modelo para la evaluación de la seguridad o pirámide de seguridad (Hy:87). Para llegar a este modelo se ha aplicado la técnica de análisis de conflictos a la conducción de vehículos de motor. Se parte de la tesis que existe un continuo de gravedad desde una situación de conducción rutinaria, en la cual los sucesos se desarrollan ininterrumpidamente, hasta que se produce un siniestro. Así los eventos más frecuentes corresponden al normal desarrollo, es decir, los acontecimientos ininterrumpidos. Las siguientes fases las constituyen aquellos conflictos que son más frecuentes y no presentan un riesgo excesivo. Esto es lo que Hyden denomina conflictos potenciales y leves. Por encima de estas situaciones, y con una frecuencia proporcionalmente menor, se producen los cuasi-siniestros y, finalmente, los siniestros, que serían los eventos menos frecuentes de todos. Gráficamente, este modelo puede representarse como una pirámide, de ahí su denominación, tal y como puede verse en la Figura 2. En la cúspide se encuentran los siniestros a los que se llega de forma continua desde una situación de conducción normal.



Figura 2: Modelo piramidal basado en la técnica de análisis de conflictos

– Modelo epidemiológico de análisis de factores de riesgo. Un factor es toda circunstancia o condición que contribuye a un resultado, sin la concurrencia de este factor, el resultado no existiría, aunque el factor individualmente considerado es un elemento, que por sí solo, no puede producir el resultado final. Un factor causal contributivo al siniestro o factor accidentológico es todo elemento del tráfico o del sistema de transporte que se ha identificado como parte de la evolución del proceso que desemboca en un siniestro de tal forma que este fenómeno no habría ocurrido si este factor hubiese sido diferente o inexistente. En el tránsito, el riesgo depende de cuatro elementos (Ba:86; Oc:98): el primero es la exposición, es decir la cantidad de movimientos o desplazamientos dentro del sistema que realizan los distintos usuarios o una población de determinada densidad; el segundo, es la probabilidad básica de sufrir una colisión, dada una exposición determinada; el tercero es la probabilidad de traumatismo en caso de choque, y finalmente el cuarto elemento es el resultado de dicho traumatismo. Existe una amplia y diversa tipología de factores, así

se habla de factor desencadenante al que inicia el proceso del siniestro, o factor primario y factor secundario en función de su relación directa con la producción del resultado, etc... Así en un estudio reciente del Laboratorio de Transportes Terrestres (Transport Road Laboratory, TRL), para identificar los factores contributivos a la siniestralidad en el Reino Unido, ha establecido una lista que contiene los quince factores desencadenantes observados con mayor frecuencia, de donde han obtenido los factores contributivos que habitualmente aparecen en la génesis de los siniestros viales en aquel país. Además, en dicho estudio se establece un intervalo de confianza de esta determinación para poder hacer coherente el análisis.

– Método de estudio de casos. Una de las líneas de investigación utilizadas en el campo de la seguridad vial es la investigación en profundidad de los siniestros (Ba:60). El principio del que parte esta línea es el detallado análisis de los casos de siniestros, a partir de una colección de datos recogidos y estructurados de tal forma que permitan comprender la secuencia fáctica de eventos y relaciones

causales de cada caso considerado. No hay que olvidar que el método INRETS está vinculado al desarrollo del EDA, una investigación en profundidad de los siniestros viales en Francia.

Con todo este conjunto de métodos y técnicas de análisis de los siniestros viales, se ha construido un marco conceptual estructurado, que ha tenido y tiene una aplicación práctica relevante.

2. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Todos los modelos secuenciales parten de una misma premisa: el siniestro vial, a pesar de su rapidez, no se produce de manera instantánea, sino que sufre una evolución secuencial que se desarrolla en el tiempo y en el espacio mediante una serie de circunstancias sucesivas que se van desarrollando hasta llegar a producir un resultado final lesivo para las personas o dañino para sus bienes (Bl:91). Este tipo de modelos permite tener en cuenta la importancia de la evolución espacio-temporal y las interacciones entre los implicados en el devenir del siniestro (Br:97).

El método INRETS consiste en establecer los hechos o eventos relativos al desarrollo del siniestro, apoyándose al máximo en una reconstrucción cinemática, para organizarlos en una serie de fases sucesivas.

No existe una definición de lo que se entiende como fase, ni en el Método INRETS ni en el modelo secuencial de reconstrucción cinemática, por lo que acudiendo a las fuentes originales se puede afirmar que una fase es el conjunto de posiciones de los vehículos implicados a lo largo del tiempo en que se van desarrollando los eventos que desembocan en la producción del siniestro.

Aquí existe una aparente contradicción entre la división y nomenclatura establecida en el método INRETS (Br:94) y la que se establecía en el modelo secuencial anterior (Lc:86). Así mientras en este último el siniestro consta de tres fases, –precolisión, colisión y poscolisión–, en el método INRETS hay cuatro fases, –conducción normal, peligro, urgencia y choque–, junto a dos puntos de ruptura, el primero que da lugar a una situación de peligro y el segundo, a la colisión o al impacto. En la Figura 3 se han establecido los paralelismos y equivalencias entre unas y otras fases.

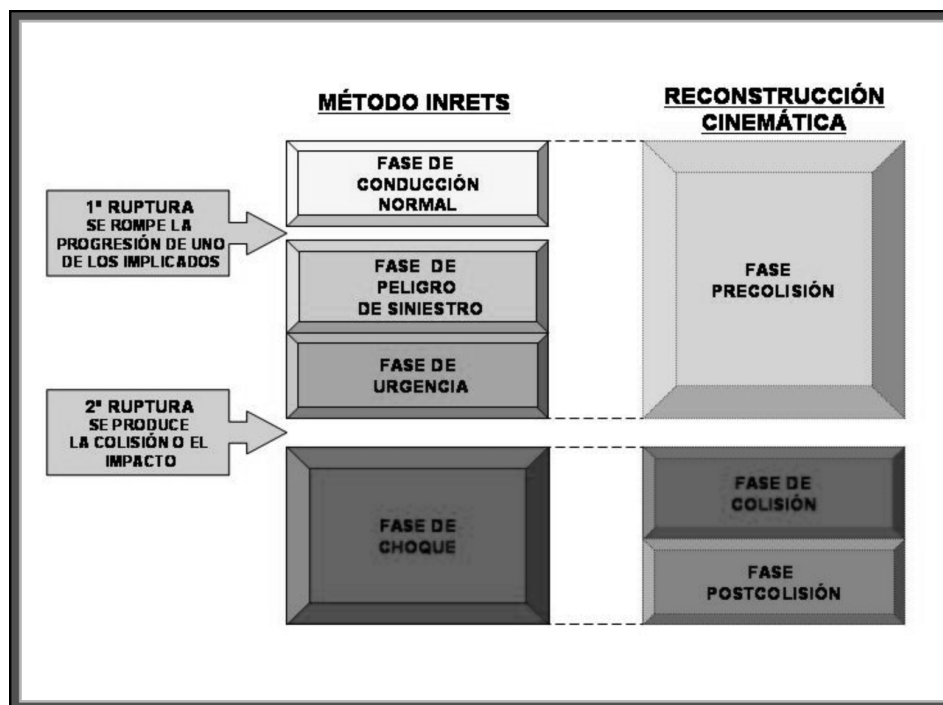


Figura 3: Comparación entre la secuencia de fases en el Método INRETS y el modelo secuencial de reconstrucción cinemática

Además, tanto en el método INRETS como en la descripción de la reconstrucción cinemática hay explícitas referencias a otras secuencias distintas a las representadas gráficamente en la Figura 3, muy semejantes a las contenidas en la teoría de la evolución del siniestro (Ba:60; Lm:66; Ba:86). Así, por ejemplo se hace referencia a la fase de percepción y a la fase de reacción dentro de la fase pre-choque, pero sin haberlas tenido en cuenta en la exposición inicial del método. En otras versiones de este método, la fase de peligro de siniestro se denomina fase de ruptura (Vs:07), entendiendo que ruptura es un evento inesperado que interrumpe la situación de conducción normal desestabilizando el equilibrio e introduciendo un factor de peligro al sistema.

Una secuencia cinemática es una entidad espacio-temporal que se distingue de los instantes anteriores y posteriores por la modificación de al menos un parámetro cinemático, la mayoría de las veces la aceleración del vehículo implicado.

Un evento no está definido completamente ni en el método INRETS ni el modelo secuencial cinemático, pero en todos los modelos secuenciales, los eventos tienen que tener una relación directa lineal con el siguiente evento de la cadena (Qu:08). En el método INRETS hay dos eventos que tienen especial relevancia.

El primer punto de ruptura que es aquel evento que constituye una discontinuidad en la evolución normal de la situación de conducción rutinaria para uno de los implicados, marcando la transición a una situación degradada de peligro. El segundo punto de ruptura lo constituye la propia colisión, a partir de la cual cada vehículo, o cada implicado en esta colisión, evolucionan hasta sus posiciones finales.

Se denomina Estado primario a cada uno de los extremos de la secuencia cinemática, al cual se asocia un instante del tiempo, una posición y una velocidad. El estado inicial y el final señalan respectivamente el inicio y el fin de la secuencia cinemática y, como es lógico, el estado final de una secuencia es el estado inicial de la secuencia siguiente. Cada estado se encuentra caracterizado por los valores de sus parámetros cinemáticos (tiempo, espacio, velocidad), que en el caso del estado inicial se denominan valores de entrada y en el del final valores de salida.

Se define como Estado secundario o transitorio en una determinada secuencia, a aquel o aquellos en que se produce una modificación de un parámetro cinemático de una determinada secuencia que se corresponde con un estado primario para el otro u otros implicados en el siniestro. Los datos correspondientes a estos estados transitorios se denominan datos transitorios.

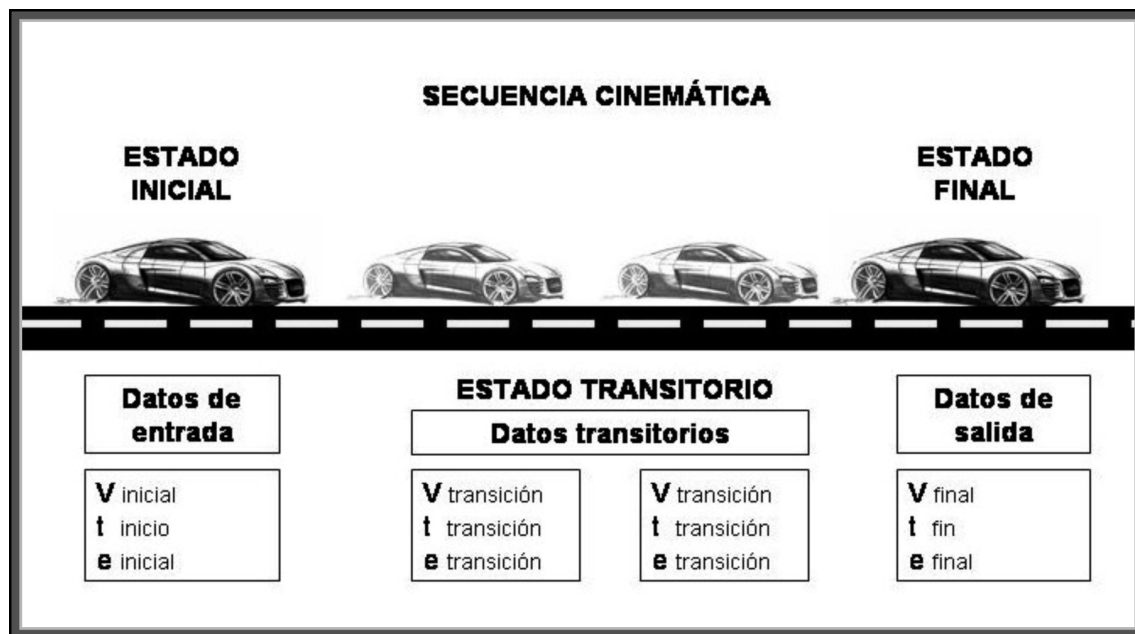


Figura 4: Representación gráfica de una secuencia cinemática

El modelo cinemático elemental no está definido explícitamente, pero podría describirse como el modelo matemático que permite calcular el estado final de un sistema mecánico, caracterizado por sus parámetros cinemáticos, a partir de un estado inicial o primario determinado.

Una vez establecida la secuenciación de las fases del siniestro y determinados los parámetros de los estados primarios y secundarios a través de la reconstrucción cinemática, el método INRETS reanaliza los datos para establecer los factores que están presentes en la génesis o en el desarrollo del siniestro. Por este motivo se diferencia entre factores accidentológicos, por un lado, y factores de gravedad, por otro.

El Factor accidentalológico es un estado de un elemento del sistema hombre-vehículo-infraestructura y medioambiente, que es necesario, pero no suficiente por sí solo, para que el siniestro se produzca, y sobre el que sería posible actuar de alguna forma (Ba:86; Br:97).

El Factor de gravedad, por el contrario, contribuye a agravar las lesiones o los daños materiales resultado de la colisión, y sobre él, también, es posible establecer algún tipo de acción o medida específica.

3. LA RECONSTRUCCIÓN CINEMÁTICA DEL SINIESTRO

Un proceso de reconstrucción explica como se produce el desarrollo espacio-temporal de la secuencia del siniestro, utilizando los datos recogidos en la escena del evento, la información procedente de las declaraciones de las personas implicadas y de los testimonios de los testigos y el análisis del resto de evidencias.

El método para llevar a cabo una reconstrucción cinemática del siniestro puede resumirse de la manera siguiente:

- Llevar a cabo una fase preparatoria.
- Establecer el listado de secuencias del siniestro.
- Realizar el planteamiento del problema cinemático.
- Determinar el camino lógico para realizar la reconstrucción.

- Definir los escenarios individuales.
- Analizar la coherencia global de la reconstrucción.

Es conveniente para comprender este método pararse, aunque sea brevemente, en cada uno de estos pasos sucesivos.

3.1. Llevar a cabo una fase preparatoria

En primer lugar hay que clasificar el siniestro concreto dentro de un tipo específico. Además, hay que recopilar la documentación y los datos de la escena del siniestro disponiendo de un croquis, de las fotografías y de una síntesis de las diligencias instruidas. Realizar una primera valoración, eminentemente cualitativa, del estado de la vía, de la información disponible sobre los conductores y usuarios, de la localización del punto de colisión y de las trayectorias posteriores seguidas por los vehículos y las personas implicadas. Es aconsejable establecer un rango de velocidades para cada vehículo implicado, en función de los primeros datos disponibles en la investigación.

3.2. Establecer el listado de secuencias del siniestro

Es una primera confrontación de la información disponible con la posible evolución del siniestro, en la que pueden establecer hipótesis de trabajo en aquellos puntos donde existan lagunas, incertidumbres o contradicciones. El método consiste en determinar la sucesión de eventos y reagruparlos en forma de secuencia cinemática. Sigue siendo un trabajo cualitativo.

3.3. Realizar el planteamiento del problema cinemático

El objetivo de este paso es traducir el siniestro descrito literalmente en un problema cinemático. Se han de analizar sucesivamente las fases de Precolisión, Choque y Poscolisión. La fase precolisión y la poscolisión pueden ser afrontadas mediante un tratamiento similar, ya que a cada una de las secuencias cinemáticas definidas le corresponde un modelo cinemático básico, pe. a la secuencia de maniobra evasiva de frenado le corresponde un modelo

cinemático de movimiento rectilíneo uniformemente decelerado. Los parámetros cinemáticos a determinar en cada secuencia, en los datos de entrada y salida, son el tiempo (t), la distancia (d), velocidad (v), y la aceleración (a). La fase de choque requiere un tratamiento individualizado. En este análisis hay que estudiar las deformaciones de los vehículos, estimar la orientación de los vehículos en el momento del impacto y medir las trayectorias postcolisión de cada vehículo para poder aplicar el principio de conservación de la energía, así como los principios de conservación de los momentos lineal y angular. Con esto se consigue realizar una primera evaluación cuantitativa de velocidades. En este estado de la reconstrucción, el análisis de cada secuencia cinemática se hace de forma individualizada.

3.4. Determinar el camino lógico para realizar la reconstrucción

En este paso se pretende conseguir evaluar si el problema está planteado correctamente. Se confrontan los desarrollos secuenciales adoptados para cada implicado y deben aparecer como evidentes las interconexiones entre las diferentes secuencias. El orden en el cual deben ser tratadas las diferentes secuencias no está determinado, sino que han de ser las reglas de experiencia del investigador las que marquen el camino lógico para conseguir. Se puede realizar la reconstrucción tanto hacia delante, –desde la situación de conducción normal hasta la posición final–, o hacia atrás, –desde las posiciones finales pasando por el choque hasta el estado inicial–, dependiendo de la disponibilidad de datos y de la tipología de siniestro. No se realizan, todavía, cálculos numéricos.

3.5. Definir los escenarios individuales

Es quizás la fase más ardua de este método porque a lo largo de la misma se realizan los cálculos numéricos correspondientes a cada secuencia de los vehículos o personas implicadas. En caso necesario, en este momento es cuando deben realizarse los análisis de las hipótesis de trabajo planteadas en los pasos anteriores.

A partir de una síntesis de la información disponible se deben determinar los valores de los estados primarios y, a partir de ellos, de los estados transitorios. Por ejemplo para determinar la velocidad inicial de un vehículo en su secuencia de conducción normal pueden acudir a diferentes fuentes: en primer lugar, a la declaración del propio conductor o a los testimonios de los acompañantes o testigos externos; en segundo lugar, a los valores estimados por otros conductores o personas implicadas en el siniestro; en tercer lugar, a la velocidad máxima permitida en el correspondiente tramo de la vía; en cuarto lugar, a valores de referencia estadísticos para el itinerario o la vía donde se localizó el siniestro; en quinto lugar, al tacógrafo en el caso de vehículos pesados o a un sistema de caja negra en el caso de turismo equipados con este tipo de instrumentos; y en sexto lugar, a las evidencias directas recogidas en la escena del evento tales como longitud de la huella de frenado, al perfil de la deformación del vehículo, o a la altura del impacto de la cabeza en el caso de los peatones. Para cada fuente hay que establecer un criterio de credibilidad.

En cada secuencia de las listadas en pasos precedentes hay que enumerar cada una de las fuentes disponibles con su estimación de credibilidad sobre algunos datos necesarios para realizar los cálculos específicos, pej. en el caso de una secuencia de frenado hay que conseguir la información sobre el tipo de vehículo, el sistema de frenado que monta, las condiciones atmosféricas, las circunstancias de la vía y la inspección visual de las huellas. A continuación hay que buscar los valores de referencia a aplicar en la secuencia correspondiente, pej. en la frenada los rangos de los valores del coeficiente de deslizamiento de un neumático sobre asfalto, y a continuación argumentar la elección de algunos valores necesarios para poder realizar los cálculos pertinentes, pej. el coeficiente de deslizamiento de la ruedas sobre la superficie de la calzada en función de las circunstancias climatológicas, el estado de los neumáticos o el estado de conservación del pavimento.

Finalmente, hay que ver la manera de ensamblar los cálculos, estableciendo una variación de los valores utilizados y obtenidos, por exceso y por defecto. Con esta metodolo-

gía se consigue establecer para cada implicado un escenario espacio-temporal en el que se han establecido los valores de los parámetros de cada una de las secuencias cinemáticas. A estas alturas del trabajo todavía pueden persistir hipótesis de trabajo sobre determinadas secuencias o sobre los valores correspondientes a sus datos de entrada o de salida, ya que la reducción de los márgenes de incertidumbre debe hacerse en el siguiente paso a partir de la confrontación de los escenarios individuales.

3.6. Analizar la coherencia global de la reconstrucción

En primer lugar, se debe realizar una confrontación de los escenarios individuales a partir de la resolución de las ecuaciones de conservación de la cantidad de movimiento y de la energía aplicadas a la colisión. Los datos de entrada de la secuencia de choque deben ser coincidentes con los datos de salida de la fase de precolisión, y los datos de salida de la secuencia de choque deben ser iguales a los datos de entrada de la fase postcolisión.

En una reconstrucción ideal todos los valores de velocidades y demás parámetros cinemáticos deberían casar como las piezas de un puzzle, tanto en el cálculo cinemático realizado de forma secuencial como en los cálculos puntuales realizados por métodos independientes. Los datos sobre siniestros reales, generalmente, se muestran tozudamente remisos a encajar con exactitud.

En el supuesto que existan ciertos desajustes en los resultados que ofrece la reconstrucción cinemática, hay que poner especial atención en los siguientes aspectos:

- Los escenarios individuales obtenidos a través de los diferentes cálculos numéricos se debería confrontar con las declaraciones de conductores, ocupantes y testigos.
- Las posiciones relativas de los vehículos en la fase precolisión deben ser compatibles con las posibilidades de percepción recíproca de las personas implicadas, en función de las distancias y campos de visibilidad, a lo largo de todas las secuencias previamente definidas.

- La evolución de las distancias relativas entre los vehículos deben ser coherentes con las maniobras evasivas realizadas por las personas implicadas, tanto comprobadas a través de las evidencias sobre la vía como a través de los testimonios de los implicados y testigos.
- Utilizar el tiempo calculado de reacción a través de la reconstrucción cinemática con los valores de referencia obtenidos en los diferentes trabajos monográficos sobre este tema.

El proceso de reconstrucción de un siniestro vial, cualquiera que sea el método concreto que se utilice, es un procedimiento reiterativo. Si al finalizar la reconstrucción se descubren incoherencias o lagunas en los resultados alcanzados, hay que retomar el trabajo desde los primeros estadios para conseguir superar el problema concreto detectado.

4. DESARROLLO DEL MÉTODO INRETS

El análisis secuencial del siniestro vial, según lo lleva a cabo el INRETS, parte de la misma tesis que el modelo piramidal de análisis de conflictos, según la cual existe una continuidad de eventos desde una situación de conducción normal hasta el desenlace final de la situación que provoca un siniestro vial.

El objetivo confeso de los autores de este método es la prevención de siniestros y de sus consecuencias. Es un método para ser utilizado en el diagnóstico de seguridad vial, de una forma más amplia que los estudios tradicionales de auditoría de seguridad vial centrados en el estudio de la infraestructura.

Como importante limitación de este sistema de trabajo, hay que apuntar que se trata de un método concebido para ser aplicado retrospectivamente a la ocurrencia del siniestro, por lo que debe basarse en un atestado o informe policial. De esta documentación debería extraerse la información necesaria para realizar un análisis secuencial del siniestro que permita realizar un diagnóstico de seguridad vial estableciendo, si fuera necesario, uno o varios escenarios tipo. El análisis de la información debería centrarse en el estudio de las declaraciones de los conductores e implica-

dos, los testimonios de los testigos, las evidencias materiales, el croquis y las fotografías tomadas en la escena del siniestro. Aquí tiene su entrada la reconstrucción secuencial cinematográfica del siniestro llevada a cabo según el procedimiento expuesto en el epígrafe anterior.

4.1. Análisis del desarrollo del siniestro

En primer lugar, hay que determinar el evento, –primer punto de ruptura–, que constituye el inicio de la situación de peligro de siniestro. Este evento se define desde un punto de vista exterior, y es característico del siniestro desde una perspectiva global, no desde una visión unilateral de alguno de los implicados. El elemento que constituye esta ruptura es una evolución espacio-temporal observable exteriormente, no una apreciación personal de alguno de los implicados.

A continuación, se deben describir los eventos que se producen, a lo largo del desarrollo del siniestro, en las diferentes posiciones que se van sucediendo a lo largo de las correspondientes fases. Estas fases son la situación de conducción normal, la situación de peligro de siniestro, la situación de urgencia y la situación de choque, que incluye la subfase postcolisión.

- La situación normal de conducción es aquella en la cual los usuarios de la carretera mantienen el control del vehículo, en el caso de los conductores, o de su movimiento, en el caso de los peatones y resto de usuarios.
- El punto de ruptura es el evento que determina que la situación normal de conducción acabará en un impacto, si no se hace nada para evitarlo.
- La situación de emergencia es aquella en la que al menos uno de los usuarios está en condiciones de realizar una maniobra evasiva para evitar el impacto.
- La situación de choque ocurre cuando la maniobra evasiva ha resultado errónea y por lo tanto no ha tenido éxito. A consecuencia de los correspondientes impactos resulta lesionadas las personas y dañados los bienes. Esta situación incluye, según la formulación original (Br:97), la

fase postcolisión en la cual los vehículos y los usuarios evolucionan en el espacio y el tiempo hasta que alcanzan su posición final.

Además, hay que pronunciarse y aclarar si los hechos constitutivos de cada fase, en cada caso concreto, son consecuencia de un normal funcionamiento o de un mal funcionamiento de los sistemas usuario/vehículo/entorno.

Finalmente, con el conocimiento adquirido sobre el desarrollo del siniestro se debe elaborar una ficha que contenga este análisis completo. El modelo a utilizar puede ser similar al presentado en el correspondiente anexo de este trabajo.

4.2. Determinación de los factores relevantes

El desarrollo secuencial del siniestro es la premisa necesaria para poder buscar, localizar e identificar los factores que han contribuido, de una u otra forma, al siniestro. No se trata aquí de analizar procesos ni fenómenos, sino de encontrar indicadores del estado de uno de los componentes del sistema del tráfico. En el epígrafe dedicado a los conceptos se han establecido las definiciones y diferencias entre los factores accidentológicos y los factores de gravedad.

La investigación para determinar la concurrencia de factores accidentológicos y factores de gravedad es la base para diseñar y aplicar medidas preventivas que eviten que se llegue a producir cualquier tipo de siniestro o paliativas de sus resultados lesivos para las personas.

Es complicado distinguir los factores accidentológicos de lo que tradicionalmente se ha denominado como causas de los siniestros viales. Baste aclarar que en los trabajos de tipo técnico y preventivo es preferible utilizar el primer concepto por tener menos connotaciones filosóficas y jurídicas, y estar perfectamente definido tal y como se hizo en el epígrafe dedicado a esta materia.

Para establecer cuáles son los factores de gravedad del siniestro, hay que precisar las lesiones que presentan cada una de las personas heridas o muertas determinando el

mecanismo lesional y de esta forma poder fijar las partes del vehículo o de la infraestructura que las han producido. A partir de estos datos los ingenieros pueden mejorar el comportamiento de los materiales y el diseño de esos elementos. También pueden observarse factores de gravedad susceptibles de ser atajados mediante el cumplimiento de las normas que regulan el tráfico, pej. el consumo de alcohol por parte de los conductores o el uso del casco por los motoristas.

Una vez completado el listado de los factores accidentológicos y de gravedad es conveniente trasladarlos a un formato uniforme. Para ello es preciso rellenar el apartado correspondiente de una ficha o formulario. Además la presentación en formato ficha permite un mejor almacenamiento de los datos para su posterior recuperación, tratamiento y análisis.

4.3. Observaciones en el lugar de los hechos

Eventualmente se puede proceder a realizar una observación y análisis del lugar de los hechos. Es interesante comprobar las condiciones aproximación, la configuración general de la vía, las condiciones de visibilidad, los problemas de percepción o de interpretación derivados de la configuración de la vía y de la señalización en ella existente, el estado de funcionamiento de los semáforos, las circunstancias del resto de tecnologías de señalización, y los comportamientos habituales de los conductores en el lugar del siniestro y sus proximidades. También puede resultar útil realizar un análisis en profundidad del escenario de los hechos midiendo la disposición de sus elementos para realizar un croquis, tomando una fotografía cenital, o determinando las velocidades medias y prácticas de los vehículos en ese punto.

Si fuera necesario, a consecuencia de este estudio del lugar del siniestro, proceder a una reinterpretación de los pasos precedentes. A partir de la información obtenida, lo más frecuente es poder inferir los factores accidentológicos que no habían sido detectados hasta el momento, o confirmar los que ya se habían señalado, y más raramente descartar alguno de los que se habían apuntado.

La meta de esta observación sistemática no es la realización de un estudio de diagnóstico ni una auditoría de seguridad vial, para lo cual es necesario un trabajo más profundo y dilatado en el tiempo, sino que su verdadero objetivo es más limitado, tan solo se trata de complementar, con la inspección ocular del lugar del siniestro, el estudio retrospectivo realizado sobre documentación.

4.4. Creación de escenarios tipo de siniestros

Un escenario tipo de siniestro es definido como un prototipo de desarrollo correspondiente a un grupo de siniestros que presentan similitudes desde un punto de vista global en la secuencia de eventos y en sus relaciones de causalidad, a lo largo de las diferentes fases que conducen a la colisión (FI :01), o en otras palabras un modelo de proceso de desarrollo del siniestro caracterizado por semejanzas en la cadena de eventos, las acciones, las relaciones causales y las consecuencias en términos de daños a las personas y propiedades. Estos escenarios han sido elaborados a partir de los Estudios Detallados de Siniestros (EDA). Este concepto ha sido, inicialmente, utilizado en el marco de las investigaciones sobre los métodos de diagnóstico de seguridad vial.

5. CONCLUSIONES

El Instituto Nacional de Investigación sobre los Transportes y la Seguridad (INRETS) es una institución de coordinación de los proyectos e iniciativas sobre investigación que ofrece unos resultados excelentes en Francia. Sería deseable la creación de un Instituto similar en España con misiones semejantes al INRETS porque aquí, aunque existe un nivel de investigación aceptable, los niveles de cooperación e interacción son, todavía, bajos. La creación de una red neuronal integrada de centros dedicados a la investigación de siniestros de tráfico, en particular, y sobre seguridad vial, en general, sería otro paso necesario para conseguir que este tipo de actividades fueran eficaces al buscar y conseguir objetivos que redunden directamente en la reducción de la

siniestralidad y sus indeseables consecuencias. Además, se conseguiría ser altamente eficientes en este tipo de proyectos necesariamente multidisciplinarios, caracterización especialmente deseable cuando se hallen sufragados, en todo o en parte, con fondos públicos.

Hay que resaltar una relación que, aunque al lector de este trabajo le haya podido pasar desapercibida, tiene un especial interés porque puede, por sí sola, determinar una futura línea de investigación. El modelo descriptivo del siniestro, el modelo secuencial, surge como necesidad al iniciar una investigación en profundidad sobre este tipo de fenómenos, el estudio EDA, de donde se deduce como conclusión obvia que no es posible acometer ningún tipo de investigaciones en detalle sin tener previamente definido un modelo del fenómeno que se pretende aprehender. Además, como consecuencia implícita se puede añadir que el modelo elegido va a determinar, en buena parte, la metodología investigativa a utilizar y, por ende, las técnicas y procedimientos aplicados.

El Método INRETS de análisis de siniestros viales no ha surgido de la nada, sino que es la síntesis de otros modelos previos a los que se han añadido conceptos procedentes de diferentes áreas del conocimiento para conseguir un resultado final realista que permita describir cómo sucedió el siniestro y qué factores se encontraban en su origen y posterior devenir.

La clave de esta tipología de modelos secuenciales del siniestro vial se encuentra en su entendimiento del fenómeno como una evolución espacio-temporal de diferentes elementos que puede ser reconstruida y analizada de una forma retrospectiva. En este caso el concepto de secuencia es vital, ya que además de la idea de este devenir lleva implícita la de orden. De esta forma la información sobre cada evento ocurrido o cada acción adoptada por una persona no se agolpan en una fase de forma aleatoria, sino que el investigador tiene que buscar el concreto orden de las secuencias de todos los implicados de forma que el conjunto descriptivo del siniestro encaje de manera coherente.

El método INRETS incluye como valor añadido al análisis secuencial un estudio ordenado de los factores implicados en el siniestro.

La diferenciación entre factores accidentológicos, los que por sí generan el hecho, y factores de gravedad, los que solo agravan las consecuencias del hecho lesivo o dañoso, sirve para posteriores aplicaciones de los análisis individualizados a conjuntos de siniestros agrupados geográficamente o tipológicamente. El objetivo final de estos estudios es realizar un diagnóstico de los factores implicados que permita a los poderes públicos la adopción de las medidas preventivas y paliativas necesarias y suficientes.

En muchos de estos estudios, los resultados generales son expresados en forma de frecuencia de implicación de varios factores causales identificados. Sin embargo, los factores no aportan una base lo suficientemente amplia para analizar las posibilidades de prevención, especialmente cuando se busca un nuevo enfoque tanto en el método de análisis como en las medidas a adoptar más allá de la simple corrección de anomalías. Los resultados generales deben ser presentados y analizados teniendo en cuenta los aspectos dinámicos del siniestro, la secuencia de eventos y los procesos funcionales en los cuales se desarrolla aquel.

En el caso de ser aplicado este método de forma sistemática puede servir como punto de partida para realizar investigaciones y trabajos en mayor detalle o con una determinada finalidad u orientación. Entre las muchas posibilidades de explotación posterior que tiene la información recogida de esta manera se pueden citar los siguientes:

- Análisis temáticos o monográficos de una tipología determinada de siniestros.
- Análisis geográfico y situacional de los siniestros.
- Escenarios tipo de siniestros.
- Diagnóstico de problemas de seguridad.
- Auditorias de Seguridad Vial.

Al utilizar el método INRETS en el marco de la investigación en profundidad francesa REAGIR se ha llegado a la conclusión que el factor humano es la causa de más del 90 % de los siniestros mortales. Esto significa que casi el 10 % de las causas de los siniestros se puede atribuir a otros factores diferentes al conductor o al resto de los usuarios de la vía (Go:06).

El método de análisis secuencial del siniestro vial, y el procedimiento de reconstrucción cinemática, desarrollados en el INRETS son unas herramientas conceptuales poderosas para realizar un análisis individualizado de un siniestro cualquiera.

6. FUTURAS INVESTIGACIONES

Con el método INRETS se abre una línea de investigación que debe cubrir un amplio espacio de conocimiento hasta ahora no sistematizado, los modelos conceptuales de un siniestro. Se debería avanzar hacia la definición de un nuevo modelo secuencial de eventos del siniestro, que aglutine los logros hasta ahora conseguidos por otros autores integrando las nuevas tecnologías aplicables a la investigación y reconstrucción de este tipo de fenómenos. Simultáneamente hay que realizar un esfuerzo para lograr acompasar el estudio del siniestro a través de la búsqueda de la secuencia de eventos con otros enfoques de análisis del mismo que pretenden encontrar la respuesta a por qué se producen dichos eventos.

El método INRETS puede producir magníficos resultados al ser aplicado a una específica tipología de siniestros en un determinado entorno. Es probable que los frutos de este tipo de investigaciones sean más visibles cuando se aplique en una zona urbana, ya que los escenarios tipo resultarían más obvios y, por lo tanto, más fácilmente adoptables las medidas que impidan la producción de este tipo de siniestros o que ayuden a paliar sus nocivos efectos. Se pretende aplicar esta técnica de análisis al atropello a peatones en una ciudad de tamaño pequeño, con la visión puesta en la posible aplicación a entornos urbanos mayores a través de la generalización del método utilizado.

La aplicación conjunta y renovada de un nuevo modelo de siniestro, junto a una metodología de investigación más estructurada y una serie de herramientas de análisis de las causas de un determinado tipo de siniestros en un entorno previamente definido tiene que desembocar en un nuevo enfoque para llevar a cabo investigaciones en profundidad sobre siniestros. Esta nueva forma de afrontar el siniestro, integrando la investigación individualizada en una base de datos en profundidad que permita posteriores análisis focalizados hacia la adopción de medidas efectivas que eviten los siniestros, es una de las metas de futuro a conseguir en el campo de la seguridad vial.

BIBLIOGRAFÍA

- (Ba:60) BAKER, J.S.: *Experimental case studies of traffic accidents: a general discussion of procedures and conclusions*, Northwestern University Traffic Institute, Evanston, Illinois, (1960).
- (Ba:86) BAKER, J.S.; FRICKE, L.B.: *The traffic accident investigation manual*, Northwestern University Traffic Institute, Evanston, (1986).
- (Bn:85) BENNER, Ludwig: *Rating accident models and investigation methodologies*, Pergamon Press, National Safety Council, Journal of Safety Research, Vol. 16, Washington, (1985), pgnas. 105-126
- (Bl:91) BORRELL VIVES, Joaquín; ALGABA GARCIA, Pedro; MARTINEZ-RAPOSO PIEDRAFITA, Juan: *La Investigación de accidentes de tráfico*, Escuela de Tráfico de la Guardia Civil, Ministerio del Interior, Dirección General de Tráfico, Madrid, (1991), pgnas. 595.
- (Br:97) BRENAC, Thierry: *L'analyse séquentielle de l'accident de la route (Méthode INRETS)*, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS), Outils et méthodes núm. 3, mars, Arcueil Cedex, (1997), pgnas. 80.
- (Ca:02) CAMPÓN DOMÍNGUEZ, José Andrés: *La evolución del accidente*, Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública, Num. 26, Madrid, (2002), pgnas. 131-148.
- (Fe:86) FERRANDEZ, F.; FLEURY, D.; MALATERRE, G.: *L'étude détaillée d'accidents (EDA): Une nouvelle orientation de la recherche en sécurité routière*, Recherche transport Sécurité, núm. 9-10, Arcueil Cedex, (1986), pgnas. 17-20.
- (Fe:95) FERRANDEZ, F.: *L'étude détaillée d'accidents orientée vers la sécurité primaire, méthodologie de recueil et de pré-analyse*, Presses de L'Ecole Nationale des Pons et Chaussées, Paris, (1995), pgnas. 244.
- (Fl:01) FLEURY D.; BRENAC, T.: *Accident prototypical scenarios, a tool for road safety research and diagnosis studies*, Elsevier, Accident Analysis & Prevention, vol.33, London, (2001), pgnas. 267-276.
- (Go:06) GONNEVILLE, Pierre de; MARTIN, Guy: *Savoirs de base en sécurité routière*, Ministère de l'Équipement du Tourisme et de la Mer, Service d'Études techniques des routes et autoroutes (Sétra), mars, Bagneux Cedex, France, (2006), pgnas. 5.
- (Ha:64) HADDON, W.; SUCHMAN, EA; KLEIN, D.: *Accident research: methods and approaches*, Harper & Row, New York, NY, (1964)
- (Ha:72) HADDON; W.: *A logical framework for categorizing highway safety phenomena and activity*, Journal of Trauma 12, New York, (1972), pgnas. 193-207.
- (Lc:86) LECHNER, D.; MALATERRE, G.; FLEURY, D.: *La reconstitution cinématique des accidents*, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS), Rapport INRETS núm 21, décembre, Arcueil Cedex, (1986), pgnas. 158.
- (Lm:66) LOPEZ-MUÑIZ GOÑI, M.: *La reconstrucción de accidentes de tráfico*, Editorial Gesta, Madrid, (1966), pgnas. 112.
- (Mi:02) MIQUEL, Gérard: *La recherche en sécurité routière*, Sénat, Rapport D'information, núm. 29, Annexe au procès-verbal de la séance du 23 octobre, Paris, (2002), pgnas. 100.
- (Oc:98) OECD: *Safety of vulnerable road users*, OECD, Report DSTI/DOT/RTR/RS7(98) 1 FINAL, Paris, (1998).
- (Qu:08) QURESHI, Zahid H.: *A Review of Accident Modelling Approaches for Complex Critical Sociotechnical Systems*, Defence Science and Technology Organisation, Command, Control, Communications and Intelligence Division, DSTO-TR-2094, Edinburgh South Australia, (2008), pgnas. 66.
- (Vn:97) VAN ELSLANDE, P.; ALBERTON, L.: *Scénarios-types de production de l'erreur humaine dans l'accident de la route, problématique et analyse qualitative*, Institut National de Recherche sur les Transports et leur Sécurité (INRETS), Rapport de recherche núm. 218, Arcueil Cedex, (1997).
- (Vn:07) VAN ELSLANDE, P.; FOUQUET, Katel: *Analyzing 'human functional failures' in road accidents*, Consortium Trace, Project No. 027763 – TRACE, Brussels, (2007), pgnas. 39.

Internet, páginas web:

Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (Inrets)
<http://www.inrets.fr/>

Délégation interministérielle à la sécurité routière: <http://www.securite-routiere.equipement.gouv.fr>

Ministerio de Fomento de Francia: <http://www.equipement.gouv.fr>

Service d'Études techniques des routes et autoroutes: <http://www.setra.fr>

Proyecto TRACE: www.trace-project.org

Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU): <http://www.certu.fr>

ONG Violencia vial: <http://www.violenceroutiere.org>

Ministerio de Defensa Australiano: <http://web-vic.dsto.defence.gov.au/workareas/library/>

LOS DISPOSITIVOS DE SEGURIDAD EN GRANDES EVENTOS: UN DESAFIO EN EL SIGLO XXI. LA GUARDIA CIVIL COMO CUERPO DE REFERENCIA

CARLOS DE MIGUEL GARCÍA

Comandante de la Guardia Civil
Subdirección General de Personal
Secretaría Técnica

Aunque no existe una definición aceptada universalmente de “gran evento”, la Real Academia de la Lengua realiza una primera aproximación al definir el término “evento” como “suceso importante y programado, de índole social, académica, artística o deportiva”.

La Comisión Europea ha desarrollado el proyecto EU-SEC, entre los años 2004-2008, y EU-SEC II, entre los años 2008 y 2011, con el objetivo de coordinar programas nacionales de investigación sobre seguridad en este tipo de sucesos de gran importancia en los Estados miembros de la Unión Europea. Dentro del proyecto EU-SEC se definió gran evento como un acontecimiento previsible que debería tener por lo menos una de las siguientes características:

1. Significación o popularidad histórica o política.
2. Cobertura de grandes medios de comunicación o asistencia de los medios de comunicación internacionales.
3. Participación de ciudadanos de diferentes países y/o grupos que sean posibles blancos.
4. Participación de VIP,s y/o dignatarios.
5. Grandes cantidades de personas.

Al margen de la ausencia de una definición formal de un gran acontecimiento, existe un consenso unánime en el hecho de que uno de los grandes retos que debe asumirse en la organización de un gran evento es la salvaguardia del mismo. Tal y como afirma Ronald K. Noble (1) “La seguridad es un elemento esencial en la organización de todo aconteci-

miento deportivo de gran magnitud y, en este sentido, el hecho de que cientos de miles de visitantes, incluso millones, acudan a estos actos, supone un reto inmenso para los organismos encargados de la aplicación de la ley” (2).

Las medidas que se implementen deben garantizar la integridad física de las personas, la conservación de los bienes y el normal desarrollo de las actividades previstas (3), para lo cual han de articularse las acciones necesarias, tanto por los responsables de la organización como por las administraciones públicas, que permitan alcanzar unos elevados niveles de seguridad en los asistentes. Según señala José Luis Gómez Calvo (4) “los responsables de la organización tienen que llevar a cabo los cuatro componentes básicos de toda acción de protección: Prevención-Disuasión-Detección-Actuación” (5).

A nivel internacional, además de la Unión Europea, han sido varias las organizaciones que, en diversos foros públicos, han promovido iniciativas para impulsar la integración de actuaciones eficaces que contribuyan a la protección de las personas que acuden a los acontecimientos de gran envergadura.

La Organización de Naciones Unidas, a través del Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia –UNICRI– ha desarrollado el Observatorio Internacional Permanente sobre medidas de seguridad en grandes eventos (IPO) concebido para identificar y compartir las mejores prácticas, así como fortalecer la cooperación internacional en este campo.

También el G-8, que agrupa a los países más industrializados del planeta, ha sido sensible a la organización de dispositivos de protección en grandes acontecimientos. De esta manera en el seno del G-8, y en el marco de los Grupos de Roma (constituido en 1982) y de Lyon (creado en 1996) (6), se ha elaborado el Manual para Prevención de Crisis y Respuesta ante grandes eventos especiales.

Todas las medidas que son estudiadas, planteadas e incorporadas en estos dispositivos van dirigidas a prevenir y, en su defecto, neutralizar o minimizar las consecuencias adversas que pueden producir determinados fenómenos.

Los factores de riesgos existentes son de carácter muy amplio y entre los mismos se pueden destacar los derivados de acciones de la naturaleza –tales como movimientos sísmicos, huracanes, etc.–, los que se producen como consecuencia de accidente tecnológico –fugas de gas, cortocircuitos y colapsos de estructuras, entre otros– y los provocados por conductas antisociales –los directamente provocados por la mano del hombre, tales como sabotajes, atentados terroristas, robos, actos vandálicos, etc.

Los antedichos factores tienen asociados unos riesgos que deben ser contrarrestados por la eficacia de las medidas implementadas en el operativo de protección establecido. Entre los riesgos existentes se encuentran: incendios, explosiones, aplastamientos, disparos de armas de fuego, o la violencia en sí misma, –como la provocada por los hinchas radicales en los espectáculos de masas deportivos– e identificada como una de las amenazas comunes más importantes para la Unión Europea según la “Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea” elaborada por la Secretaría General del Consejo (7).

En ocasiones, las actuaciones desarrolladas –por insuficientes, erróneas u otros motivos– no logran impedir que los riesgos existentes deriven en tragedias. A modo de ejemplo se pueden enumerar diversos espectáculos de masas en los que se produjeron pérdida de vidas humanas y cientos de heridos: en primer lugar se encuentran los sucesos de los Juegos Olímpicos de Munich 1972, en el que un comando perteneciente a la organización terrorista “Septiembre Negro” secuestró a 11 miembros de la delegación israelí en la propia Villa Olímpica, asesinándolos posteriormente; años después, en el año 1985, el estadio Heysel de Bruselas es testigo de la muerte de 39 personas, que acudían a la final de la Copa de Europa de clubes entre el Liverpool y la Juventus, como consecuencia de una avalancha; en el mismo año, 1985, debido a un incendio en un estadio de fútbol en la localidad inglesa de Bradford, donde se disputaba un encuentro de fútbol de la tercera división, 56 personas fallecían y 265 resultaban heridas; en el año 1989, también en Inglaterra, se produjo la “tragedia de Hillsborough” en Sheffield en un partido de fútbol.

bol entre el Liverpool y el Nottingham Forest, con 96 personas muertas a consecuencia de una avalancha; en el año 2000, en el festival de música de Roskilde, en Dinamarca, 9 personas resultaron muertas por aplastamiento; tres años más tarde, 2003, se produjeron 96 muertos y 180 heridos motivado por un incendio durante la celebración de un concierto de música en la localidad estadounidense de West Warwick; en el año 2010 en la localidad india de Kunda, 63 personas perecieron en una estampida ocurrida en un templo religioso, produciéndose centenares de heridos; por último, también en el año 2010, en el festival de música “Love Parade” celebrado en la localidad alemana de Duisburgo fallecieron 20 personas y 526 fueron heridas por aplastamiento causado por una avalancha. A estos luctuosos ejemplos hay que sumar los que se producen, casi con periodicidad anual, en la peregrinación a la Meca y en donde destaca sobre manera la peregrinación del año 1990 en donde 1426 peregrinos murieron víctimas de aplastamientos en una avalancha (8).

LAS CARACTERÍSTICAS Y COYUNTURA DE LOS DISPOSITIVOS DE SEGURIDAD EN GRANDES EVENTOS

Atentados terroristas, incendios, avalanchas... las medidas de seguridad que se articulan alrededor de los espectáculos de masas tienen el objetivo de que éstos se desarrollen en un clima de normalidad y evitar que se produzcan hechos trágicos. La organización de un acto de gran magnitud es una tarea enormemente compleja, en donde el dispositivo de protección que debe establecerse es directamente proporcional a la complejidad del propio acontecimiento, pudiendo ser necesarias la adopción de medidas extraordinarias de carácter temporal, focalizadas exclusivamente en el suceso al que se da cobertura.

Para determinar las acciones que son necesarias implementar en el operativo de protección es preciso **analizar diversos factores**. Los elementos a estudiar son múltiples, entre los cuales destacan: el carácter del acto –deportivo, social, religioso, político, etc.–; las características del lugar en el cual se desarrolla –espacio abierto, espacio cerrado,

pluralidad de sedes, etc.–; la intervención de personalidades públicas, unido al grado de simpatías o fobias que despierte su presencia; la cantidad de personas asistentes; el seguimiento realizado por los medios de comunicación; la repercusión internacional; la duración temporal; la participación de personas o colectivos de riesgo, etc. (9).

Por otra parte, el establecimiento de un servicio operativo orientado a garantizar la custodia de un evento de gran magnitud no puede abstraerse de otros elementos condicionantes y ser ajeno a otras circunstancias que coexisten con la misma y con las que debe formar un conjunto armónico.

En primer lugar, existe la necesidad de **conjugar las medidas de protección con el normal desarrollo del acto al que se protege**, buscando el punto de equilibrio entre ambos elementos. José Luís Hidalgo Berzal (10) señala, refiriéndose a la celebración de los Juegos Olímpicos, que “La principal preocupación de los Comités Internacionales es la seguridad en los eventos deportivos, y ésta debe pasar desapercibida, sin alterar la concentración del atleta que lleva preparándose durante años...” (11).

Evidentemente, el desarrollo de actuaciones que garanticen la celebración del acto afecta a todos los participantes, por lo que será difícil que pasen desapercibidas para la generalidad de asistentes o para un colectivo concreto, (12) aunque el dispositivo que se establezca trate de interferir de manera mínima en el normal discurrir del acontecimiento que se protege. En palabras de Wolfgang Schuble, ministro del Interior alemán durante el transcurso de la Copa del Mundo de fútbol en el año 2006 en Alemania, “Haremos todo lo posible para garantizar un Mundial seguro. Queremos un campeonato seguro, pero no un campeonato de seguridad”.

Sin embargo, también hay que valorar determinados aspectos favorables. Que los distintos asistentes a un acto de estas características adviertan la existencia de medidas orientadas a garantizar su salvaguardia –aunque puedan originar ciertas limitaciones– no debe ser considerado un hecho negativo *per se*. Hay que considerar como un hecho positivo la percepción de ciertas medidas de protección establecidas desde una doble pers-

pectiva; por una parte contribuye a mejorar la sensación de seguridad de los asistentes, y por tanto de carácter subjetivo, y por otra parte coadyuva en la labor disuasoria que los dispositivos establecidos ofrecen sobre determinadas conductas antisociales que representan amenazas.

Uno de los elementos que precisa conjugar con el servicio operativo alrededor de un gran suceso es el **mantenimiento de niveles de seguridad también en zonas distantes** del lugar en el que éste tiene lugar. Es necesario contemplar las amenazas existentes sobre nodos y repetidores de telecomunicaciones, instalaciones de suministro de energía y otras que den servicio al área en el que tiene lugar el acto y en el que se produce la concentración de personas. Por ello, tanto en el proceso de planeamiento, como en la posterior ejecución del dispositivo, no debe menospreciarse la protección de las áreas aparentemente alejadas al lugar de celebración del evento. Además, existe el riesgo de distraer recursos de territorios, a priori, menos problemáticos, lo que unido a la repercusión del propio acto puede originar efectos adversos en el mantenimiento de la seguridad pública en las referidas áreas.

Las circunstancias particulares de cada acto determinarán el nivel de amenaza que se cierne sobre el acontecimiento y condicionará, evidentemente, el dispositivo de seguridad y emergencias que deba implementarse y, por tanto, su complejidad. Este hecho obliga a que la **seguridad** deba ser **considerada desde una perspectiva integral**, atendiendo a todos los eventuales riesgos que puedan ser origen de las distintas amenazas.

La necesidad de considerar y establecer medidas que garanticen la salvaguardia del acto en toda su extensión obliga a que el dispositivo establecido lo sea desde una óptica multidisciplinar y por ello a la participación de una **pluralidad de actores**, con una actuación conjunta de las administraciones públicas competentes. La determinación de las instituciones que deben integrarse en un servicio operativo en aras a proporcionar una protección integral, viene dado por dos factores: los riesgos y amenazas existentes y las capacidades que pueda aportar cada uno de los distintos organismos, los cuales, mayoritariamente,

estarán encuadrados dentro de los servicios de seguridad y emergencias, también denominados servicios de atención de urgencias.

Dentro de los recursos públicos, en el despliegue que se establece con ocasión de un acto de gran entidad, deben integrarse tanto recursos sanitarios como de extinción de incendios que den respuesta a las necesidades que requieran la participación de este tipo de organismos, pudiendo participar también efectivos de las agrupaciones de Protección Civil.

Los recursos sanitarios deben garantizar, en base a planes específicos, una primera atención médica in situ, así como las evacuaciones que sean necesarias realizar, disponiendo de hospitales de referencia en caso de tener que llevar a cabo tales traslados. Por su parte las funciones de los Cuerpos de bomberos, deben ser orientadas fundamentalmente a la prevención, control y, en caso necesario, a la extinción de incendios, sin olvidar otras funciones de carácter técnico que puedan ser realizadas.

En el ámbito de los organismos encargados de vigilar el cumplimiento de de la Ley, el mantenimiento del orden y la defensa ante agresiones externas, es obligatorio contemplar la participación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad –FCS–, pudiendo pertenecer a distintas administraciones, e incluso de las Fuerzas Armadas –FAS–. Los cuerpos policiales de ámbito local deben integrarse en estos servicios operativos con las funciones que le son propias, entre las que se pueden citar la regulación del tráfico en casco urbano así como las labores de policía administrativa en relación a las ordenanzas municipales, colaborando con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado –FCSE– y policías autonómicas, cuando corresponda, en “la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requerido para ello” (13). Las FCS con competencias integrales en materia de mantenimiento de seguridad pública, representan una pieza esencial en los dispositivos de los servicios de urgencias puesto que su carácter le permite dar una respuesta de carácter amplio ante eventuales situaciones de riesgo que puedan presentarse.

También, puede ser necesaria la integración de las FAS dentro del conjunto de actores par-

ticipantes, en función de las amenazas que se hayan detectado sobre el acontecimiento y motivado por las capacidades específicas que puedan aportar. Incluso existe la posibilidad de que organizaciones de carácter supranacional participen con elementos adscritos a ellas (14).

Por otra parte, en el contexto actual debe darse **participación**, y el protagonismo correspondiente, **al sector privado**, de tal manera que se aprovechen las capacidades que se pueden ofrecer desde este ámbito y se complemente la labor realizada desde los órganos públicos. En este sentido la Organización de Estado Americanos –OEA– ha reconocido que los grandes acontecimientos pueden constituir objetivos para actos terroristas y recoge que el sector privado puede colaborar, según corresponda, en los esfuerzos que llevan a cabo los Estados en los proyectos contra el terrorismo destinados a incrementar el nivel de protección de los respectivos países (15). En cualquier caso, la participación del ámbito privado, debe producirse asegurando “la necesaria coordinación entre el sector público y el privado en relación con la seguridad de un gran evento” (16).

Dentro del entorno privado existen varios actores que tiene cabida dentro del dispositivo de seguridad y emergencias a establecer, considerado en sentido amplio, entre los que destaca la propia organización, quien, a través del Plan de Autoprotección, debe implantar medidas cautelares que, permitan neutralizar los factores de riesgo y mitigar las vulnerabilidades, siendo capaz de dar una primera respuesta, básica, ante determinadas incidencias que puedan presentarse.

Otro de los organismos, no público, que realiza un importante papel es la seguridad privada que complementa, a través de las funciones que le son propias, el ejecutado por las FCS. Labores como el control de accesos al recinto o a zonas concretas del mismo, los traslados de fondos procedentes de la recaudación o la supervisión de entrada de proveedores son desarrolladas por miembros habilitados del sector privado.

Asimismo, dentro del sistema establecido, debe contemplarse la relación, aunque sea de manera puntual, con determinados colectivos y organismos con los puede ser necesario

mantener un cauce de comunicación ante las posibles eventualidades que puedan presentarse. Empresas de transporte encargadas de los desplazamientos de los colectivos afectados, sociedades gestoras de los aparcamientos dispuestos por la organización, operadoras de telecomunicaciones, compañías suministradoras de electricidad, agua, etc. deben haber designado interlocutores válidos para adoptar aquellas medidas que se consideren necesarias a fin de prevenir situaciones de riesgo y dar solución a problemas sobrevenidos.

La actuación concertada y coordinada de todos los actores –públicos y privados– citados anteriormente debe permitir dar una respuesta satisfactoria a las contingencias que puedan producirse dentro del ámbito de la seguridad y las emergencias en un evento de gran magnitud.

La participación integral de diferentes organismos con una finalidad común exige el **establecimiento de medidas de coordinación** eficaces que solucione los conflictos de competencias positivos o negativos. Una parte del éxito del despliegue vendrá dado por el funcionamiento adecuado de las medidas de coordinación implementadas. Este hecho es reconocido por el propio Secretario General de INTERPOL, Ronald K. Noble, quien afirma, al referirse a la organización de un gran acontecimiento deportivo, “Asimismo es fundamental que todas las partes interesadas, incluidas las fuerzas del orden, las asociaciones deportivas nacionales e internacionales, las autoridades gubernamentales y el sector privado, trabajen mano a mano para hacer frente a este complejo desafío” (17).

LAS MEDIDAS DE COORDINACIÓN ENTRE ORGANISMOS

La adecuada coordinación entre las distintas agencias que se integran en el operativo de seguridad constituido para la ocasión es un elemento vital para el éxito del mismo. Sin embargo estas relaciones presentan el inconveniente de la temporalidad de las mismas. Tal y como se recogió en el informe sobre los Juegos Olímpicos de Invierno de Salt Lake City –EE.UU.– en 2002 “El desafío clave en

este contexto es forjar nuevas relaciones en un tiempo limitado que puedan aproximar desafíos difíciles. Esto puede ser el factor clave en toda la operación de seguridad” (18).

Las medidas de coordinación a implementar entre los distintos servicios públicos de atención de urgencias y los órganos privados que participan en este tipo de operativos deben recoger todos aquellos extremos que, preservando la identidad específica de cada uno de ellos y sus formas de actuación, permitan llevar a cabo una actuación conjunta cuando la situación y la naturaleza de la amenaza así lo exijan.

Una de las medidas de mayor importancia –y de, en ocasiones difícil consenso– es el **establecimiento de la jerarquía en el proceso de toma de decisiones**. Para hacer frente, con garantías de éxito, a una incidencia es clave asegurar la unidad de mando, y por tanto, de criterio en la dirección, a fin de conseguir que exista una única dirección de las actuaciones para lo cual es necesario haber determinado con anterioridad la figura del director del plan o, en su defecto, la del comité de dirección, como órgano colegiado de dirección del plan, formado por los representantes de las diversas administraciones públicas que participan en la resolución de la emergencia.

“La experiencia española (refiriéndose a la organización de las medidas de seguridad con ocasión de los JJ.OO. de Barcelona-92) demostró la necesidad de jerarquización de la toma de decisiones y ejecución de las mismas, más si nos encontramos con un conjunto de agrupaciones independientes entre sí, pero con un fin común: proteger la seguridad de todas las personas que allí se encuentran” (19).

La constitución de un **Centro de Coordinación –CECOR–**, como elemento en el cual integrarse representantes de todos y cada uno de los servicios de seguridad y emergencias que intervienen, así como de la propia organización, es una de las herramientas de mayor utilidad a fin de conseguir una actuación concertada. El CECOR es un órgano de naturaleza eminentemente operativo, que actúa como marco, dentro del cual se establecen las comunicaciones directas inter-organismos. La ausencia de un órgano de estas características de manera permanente obligaría a la adopción

de otras medidas que suplan las funcionalidades de este centro, como son la designación de puntos de contactos de cada servicio, así como el establecimiento de cauces de comunicación eficaces entre los mismos.

Asimismo, el centro de coordinación es el punto en el que se centraliza la recepción de todas las novedades e incidencias que se produzcan en el transcurso del acontecimiento, evitando de esta manera la fragmentación de la información y la consecuente pérdida de elementos de juicio. Este hecho contribuye eficazmente a realizar una valoración de la situación adecuada y única para todos los servicios de atención de urgencias.

Los representantes de los organismos presentes en el CECOR deben poseer una capacidad de decisión suficiente para la adopción de medidas de coordinación entre los medios adscritos a cada una de las instituciones presentes, de manera que se superen las disfunciones que puedan surgir de manera ágil y eficaz. Este órgano asegura la continuidad de la acción de mando, pero no la sustituye, ya que la toma de decisiones extraordinarias, al margen de lo dispuesto, queda fuera de la esfera de competencias de este centro que, sin embargo, sí que es el elemento de apoyo imprescindible sobre el que constituir el órgano de decisión y por tanto en el que, llegado el caso, se integran los elementos de dirección de cada agencia cuando se requiera una intervención conjunta ante un problema de gran magnitud que precise de resoluciones *ad hoc*. En función de diversos parámetros puede ser imprescindible la presencia en el CECOR, con carácter permanente, de responsables de cada agencia con capacidad de decisión plena, o, al menos, en aquellos momentos que presentan una mayor sensibilidad en el desarrollo del evento.

Con la finalidad de profundizar en las medidas de coordinación es necesario, con carácter previo, **fijar las áreas de responsabilidad de cada organismo**, en particular cuando intervengan servicios con competencias que puedan resultar coincidentes. De esta manera se está en disposición de conocer que institución es la que debe asumir la responsabilidad en la respuesta a la incidencia, en función del lugar en el que ésta ocurre o por las características de la misma.

Una de las herramientas que contribuyen a facilitar el establecimiento de un principio de dirección común, fijar áreas de responsabilidad, así como a mejorar el entendimiento entre instituciones es el **acuerdo de los principios que deben regir la relación** entre los servicios operativos involucrados, dentro de un marco de decisión superior. Una variante de esta medida es recogida por el Departamento de Justicia de EE.UU. en las directrices dirigidas a los cuerpos policiales en el planeamiento y tratamiento de la seguridad en grandes acontecimientos (20) al señalar que un simple memorandum de entendimiento o de acuerdo puede ser firmado entre los distintos actores que participan en el dispositivo, con la finalidad de clarificar la agencia que debe dirigir el operativo (21).

Como elemento complementario con los anteriores, se deben implementar **sistemas de transferencia de responsabilidad**, de tal manera que, ante la evolución de una incidencia, existan los procedimientos adecuados para que el liderazgo en la respuesta sea traspasado de un organismo a otro. Los protocolos que se habiliten a estos efectos deben garantizar la continuidad en la acción conjunta, sin brechas que vayan en perjuicio de la respuesta a facilitar.

Otro de los instrumentos útiles para lograr una adecuada coordinación es la existencia de unos **procedimientos de actuación comunes** ante determinadas intervenciones que precisen de la participación de los diversos servicios de seguridad y emergencias. La adopción eficiente de esta medida contribuye a la aparición de sinergias que permitan alcanzar la finalidad común con eficacia. En particular es preciso contemplar, al menos, los procedimientos de evacuación debido a la complejidad que encierra en sí mismo y por la repercusión de la medida a tomar.

Si importante es establecer el marco en el que llevar a cabo los servicios establecidos o asegurar la unidad de mando, no menos importante es hablar el mismo idioma. La utilización de un **lenguaje común** –huyendo de jergas específicas o vocablos de uso privativo– por parte de todos los servicios de atención de urgencias, contribuye a un conocimiento exacto de la situación, y por tanto a facilitar una pronta respuesta. El suplemento

necesario al uso de un lenguaje común es una **sectorización de la zona de operaciones** conocida por todos los organismos que permita identificar claramente el lugar en el que sucede una incidencia de manera inequívoca.

Por otra parte, cuando el espectáculo de masas protegido tiene una duración prolongada en el tiempo, las **reuniones de coordinación** entre los responsables de cada organismo participante en el dispositivo durante el transcurso del mismo, constituye una de las herramientas de gran utilidad que permiten realizar una evaluación continua del operativo establecido, con la adecuación y actualización de procedimientos en caso de considerarse necesario y la implementación de nuevas medidas en las áreas de mejora identificadas.

Una de las herramientas que ha permitido en los últimos años un avance en el campo de la coordinación es la **utilización conjunta de las nuevas tecnologías** en general y el uso compartido de la vigilancia de video en particular. Este hecho posibilita a las diferentes instituciones implicadas en el dispositivo de seguridad y emergencias tener acceso a las mismas imágenes de ubicaciones clave de forma simultánea, dando la posibilidad de identificar posibles incidentes en tiempo real lo que aumenta la rapidez en la respuesta global.

Por último, hay que señalar la importancia del **establecimiento de fases temporales e hitos cronológicos** a fin de coordinar la actuación de los diferentes servicios involucrados, establecer los medios –humanos, materiales y técnicos– a emplear, y alinear los esfuerzos empleados. Operativamente es necesario definir, al menos, 4 periodos distintos, según una sucesión cronológica: fase de planeamiento, fase previa, fase de despliegue y fase post-evento.

La **fase de planeamiento**, es la etapa inicial de todo el procedimiento, se extiende a lo largo de los meses en los cuales se lleva a cabo el proceso del mismo nombre. En este periodo se produce la designación de representantes de los diversos organismos, se define la estructura de la organización de seguridad y emergencias, se constituyen los grupos de trabajo necesarios, se efectúan los reconocimientos de zona iniciales y se comienza la obtención de información en base a la cual se lleva a cabo el análisis de riesgos,

amenazas y vulnerabilidades.

La **fase previa**: puede solaparse con la fase de planeamiento; en esta segunda etapa se desarrolla una intensa labor de índole preventiva, dando inicio la actividad operativa de manera esporádica; igualmente se llevan a cabo los reconocimientos de zona por las unidades operativas y se continúa la obtención y el análisis de información.

La **fase de despliegue**: es el periodo en la que tiene lugar la celebración del acontecimiento y por tanto en la que produce un despliegue pleno de los elementos integrados en el dispositivo. Sin embargo, la etapa no se circunscribe exclusivamente al evento en sí mismo sino que debe dar comienzo antes de su inicio y se extiende hasta momentos posteriores a la finalización. Durante este espacio de tiempo se desarrollan los servicios de un modo permanente.

La **fase posterior**: Tras la celebración del suceso y una vez que las condiciones vuelven a su estado habitual da inicio esta etapa en la cual se celebran los juicios críticos que permitan la obtención de lecciones aprendidas y se confecciona el informe final.

Cada acontecimiento requiere de un tratamiento individualizado para la determinación de cada periodo, que a su vez, puede dividirse en sub-fases, a fin de regular la intensidad del dispositivo en cada momento, en función de la evolución y desarrollo de cada evento. En ocasiones, la transición entre dos fases no se produce de manera automática, produciéndose un solape temporal entre ambas fases que hace que se difumine el momento de cambio.

EL PROCESO DE PLANEAMIENTO DE LOS DISPOSITIVOS DE PROTECCIÓN Y LAS TAREAS A DESARROLLAR POR LAS FCS

Una vez definidos los elementos que permiten una coordinación eficaz entre los organismos dedicados a la seguridad y a las emergencias, es necesario que cada uno de estos actores afronte el desarrollo de las tareas que le son propias.

Focalizando la atención en el ámbito de la intervención de cuerpos policiales, es altamente necesaria la elaboración de un plan que recoja todas las circunstancias que permitan hacer frente a una situación en un escenario

que encierra una enorme complejidad como es el establecimiento de un dispositivo de protección de gran envergadura. El conjunto de las actuaciones que se lleva a cabo con esta finalidad constituye el proceso de planeamiento, el cual se desarrolla básicamente durante la fase del mismo nombre.

El punto de partida de todo proceso de planeamiento es la definición del objetivo que se pretende alcanzar, es decir, de la situación final deseada; éste es el primer elemento que debe realizarse para lograr un planeamiento acertado y en consonancia con lo requerido por los órganos superiores. No existe una única opción, aunque entre los objetivos a alcanzar deben figurar, en cualquier caso, garantizar la seguridad ciudadana, mantener el orden público y asegurar la normal celebración de los actos previstos. Asimismo pueden incluirse también como objetivos lograr transmitir la sensación de tranquilidad a todas las personas participantes en el acontecimiento y generar un ambiente de confianza.

Las características que debe reunir este planeamiento son: flexibilidad, creatividad en las posibles soluciones y, especialmente, alejamiento de situaciones preconcebidas que entorpezcan el análisis de las especificidades del caso estudiado. Asimismo en este tipo de planeamiento debe estar presente la máxima de diseñar y ejecutar el dispositivo sobre la hipótesis de la situación más peligrosa que pueda presentarse.

Las fases en que se articula la labor de planeamiento son cuatro: el **análisis de la misión encomendada**, en la que debe identificarse claramente el objetivo a alcanzar, así como una estimación inicial de los recursos necesarios; a continuación debe desarrollarse el **análisis de la situación** con el estudio de riesgos, amenazas y vulnerabilidades presentes; posteriormente la determinación de las **posibles líneas de acción**, que en cualquier caso deberán ser apropiadas, practicables y aceptables y por último la **toma de decisión** sobre los procedimientos a adoptar y su posterior ejecución.

El resultado del proceso de planeamiento es un documento en el que deben plasmarse todos los extremos analizados que recibe el nombre de **Plan Director de Seguridad**. Cuanto mayor sea la complejidad de un

evento, y por tanto del servicio operativo que deba implementarse, mayor será la necesidad de elaborar el referido Plan Director. Este Plan tiene que fijar los criterios básicos de actuación, para lo cual debe estructurar las funciones a desarrollar, asignando medios que posibiliten cumplir las tareas encomendadas, y designando organismos responsables. Posteriormente, este Plan Director debe descomponerse en planes parciales, cada uno de los cuales debe estar orientado a una faceta determinada. Por tanto, del plan referido dimana un conjunto de sub-planes, o programas, en cada uno de los cuales se debe recoger todas las acciones que deban ser puestas en marcha para satisfacer la consecución del objetivo parcial y, con éste, alcanzar el propósito global con respecto a la protección del acto.

Uno de los programas que ocupa un papel destacado es el que aborda las medidas a desarrollar para garantizar la **seguridad ciudadana y la atención al público**. Dentro de este programa se deben recoger medidas tales como la intensificación de la presencia y de la actividad policial orientada a la prevención de la actividad delictiva, tanto en las proximidades del lugar de celebración del hecho como en la zona de influencia del mismo, que será tanto más extensa cuanto mayor sea la repercusión del acontecimiento. Asimismo, se tienen que desarrollar acciones que permitan un mayor acercamiento al ciudadano, a través del establecimiento de puntos de atención directa y personal, y del fomento de la labor de auxilio en sus diversas facetas.

Igualmente deben ejecutarse reconocimientos de las zonas que se verán afectadas, con especial atención en la requisa de espacios sensibles mediante la búsqueda de objetos potencialmente peligrosos, en particular artefactos explosivos. Dentro de esta función se engloba la vigilancia y protección de las diferentes redes subterráneas que discurren bajo el espacio a proteger. También se deben establecer un número variable de perímetros de seguridad alrededor de los lugares de celebración, dentro de los cuales hay que constituir observatorios en puntos dominantes que permitan detectar eventuales amenazas para la normal celebración de los actos.

Por otra parte, se debe incluir la utilización

de medios aéreos que complementen el despliegue terrestre contribuyendo al incremento de la presencia policial, al efecto preventivo y a la constitución de puestos de observación en los puntos dominantes y que, como todas las funciones anteriores, deben ejecutarse por las FCS. Además, cuando el suceso se desarrolla en un ambiente acuático o próximo a él hay que determinar las tareas a realizar por el despliegue de recursos navales que se establezca, y que aseguren la continuidad de la acción de los cuerpos encargados de mantener el orden en el medio acuático.

Por último, dentro de este programa y en el contexto actual de la sociedad de la información y del uso de las nuevas tecnología, una de las tareas que debe ser desarrollada es la protección contra los ciber-ataques, es decir, la adopción de medidas que permitan contrarrestar ataques, en particular, a la organización del evento a través de las nuevas tecnologías en general y de Internet en particular.

Igualmente hay que destacar la importancia del programa orientado al **mantenimiento del orden público** y las medidas para su restablecimiento en caso necesario. En este sentido se tienen que implementar acciones dirigidas a canalizar grandes concentraciones de masas de cara a evitar circunstancias adversas originadas por una gran afluencia de asistentes, tales como avalanchas dentro de aglomeraciones de personas, enfrentamientos entre aficiones rivales u otras análogas.

Uno de los planes parciales que debe afrontarse obligatoriamente es el que ordena las actuaciones referidas al **control de accesos** en el lugar en el que se desarrolla el suceso. En este programa habrán de incluirse los aspectos relacionados con el proceso de acreditación, estableciéndose distintos niveles de accesos según el perfil de las personas (organizadores, medios de comunicación, participantes, etc.) y las distintas áreas en las que se haya dividido la zona objeto de protección. Dentro de las funciones a efectuar por los efectivos policiales se encuentra la supervisión de las medidas que sobre el control de accesos disponga la propia organización, complementándolas en los aspectos que se consideren necesarios para evitar la introducción de elementos potencialmente peligrosos.

Otro de los programas que resulta indispensable confeccionar es el dirigido a recoger las medidas tendientes a **garantizar la movilidad y el transporte**, así como la **seguridad en los desplazamientos**. Dentro de este plan parcial se deben articular las acciones orientadas a vigilar los itinerarios usados por las personas que acuden al evento para sus desplazamientos, así como los medios de transporte, evitando que se produzcan alteraciones durante los traslados. Además, habida cuenta de que los acontecimientos objeto de análisis movilizan un elevado número de asistentes que tienen la necesidad de desplazarse a través de las vías de comunicación, se deben efectuar acciones que minimicen los efectos adversos para terceros usuarios de las vías. Estas acciones se dirigen en particular a la regulación y al control del tráfico en las zonas de influencia del evento.

También es de reseñar la necesidad de elaborar un programa que acometa las acciones relativas a la vigilancia de los **alojamientos** en los que se hospeden aquellas personas que tengan vinculación con el propio acto, a fin de dar una seguridad integral al mismo, regulando la intensidad de las medidas a establecer en función de diversas variables.

Relacionado con este último programa se encuentra aquel que afronta las operaciones vinculadas a la **protección de personalidades** que asisten al evento. Existe la exigencia de establecer los despliegues necesarios para garantizar la custodia de las personalidades que asistan, o, en caso de que las autoridades acudan con dispositivos personales de escolta propios, se asegure la relación con los responsables de los mismos, complementándolos cuando sea necesario.

Asimismo, es necesario llevar a cabo un programa que englobe las actuaciones referidas a la labor preventiva sobre la base de la **obtención de los elementos informativos**, así como su tratamiento y difusión, esta tarea debe dar comienzo en los estadios iniciales de cualquier dispositivo a fin de detectar posibles grupos o elementos desestabilizadores que pretendan desarrollar acciones en contra de la pacífica convivencia y el normal discurrir de los acontecimientos.

También hay que contemplar la realización de un plan parcial que recoja las disposiciones

necesarias para **garantizar el sostenimiento del despliegue**. Se deben arbitrar las condiciones de apoyo que permitan mantener el operativo el tiempo necesario, tales como alojamientos para el personal desplazado, relevos oportunos, elementos para mitigar las condiciones meteorológicas rigurosas, etc.

Por otra parte, y dentro del proceso de planeamiento, es necesaria la confección de **planes de contingencia** que agrupen las medidas a adoptar en caso de que se produzcan eventuales sucesos inesperados y que permitan dar una respuesta estudiada y valorada previamente.

Existe un elemento dentro del planeamiento que tiene lugar una vez concluido el suceso protegido, pero que juega una gran importancia: la **confección de informes posteriores**. En estos informes, elaborados -cronológicamente hablando- en la fase posterior, se debe analizar la efectividad de las medidas implementadas desde una visión crítica y constructiva al mismo tiempo, a fin de obtener lecciones aprendidas, que permitan seguir en un proceso de mejora continua, ante futuros acontecimientos.

Por último, en lo que se refiere al componente temporal, y a la antelación con la que es necesaria comenzar el proceso de planeamiento, hay que señalar que se trata de una variable que depende de la complejidad del suceso extraordinario, de los recursos a emplear y de otras circunstancias relacionadas. Sin embargo, a modo de aproximación se puede fijar un periodo entre los 12 y los 18 meses previos al evento como horizonte para el inicio del planeamiento.

EL MANDATO CONSTITUCIONAL A LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil fue fundada en el año 1.844 por el Duque de Ahumada, para atajar los problemas de creciente inseguridad en la España de mediados del siglo XIX. Desde los comienzos de la Institución, su compromiso con la salvaguarda de eventos de especial significación ha sido una constante; desde el momento fundacional, la Benemérita ha tenido encomendada la misión de proteger el desarrollo

de acontecimientos de envergadura. Así se demuestra en el Reglamento para el Servicio, que dispone: “Habrá siempre en las ferias un destacamento de la Guardia Civil destinado a conservar el orden interior y la seguridad personal en los caminos inmediatos, a cuyo fin se establecerán, por las avenidas y contornos del pueblo donde la feria se celebre, rondas especiales que vigilen de continuo, así de día como de noche, hasta que cese el motivo que suele en estos casos atraer a los malhechores, vagos y gente perdida” (22).

Este espíritu se ha mantenido inalterable con el transcurso del tiempo y se ha visto refrendado por distintas disposiciones normativas. La vigente Constitución española, en su artículo 104.1, determina que “Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. La Guardia Civil, como integrante de las FCSE, recibe el mandato constitucional citado, lo que avala su participación en los dispositivos que sea necesario establecer, incluidos, obviamente, los que se establezcan con ocasión de la celebración de grandes eventos.

Posteriormente, a través de la L.O 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se refuerza el respaldo normativo a la participación de la Guardia Civil en este tipo de acontecimientos al recalcar el mandato constitucional de las FCSE encomendándole la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana mediante el desempeño de diversas funciones, estableciendo asimismo que “debe considerarse normal su actuación –la de la Guardia Civil– en el mantenimiento del orden y la seguridad pública” (23). La citada L.O. 2/86, en su artículo 11.1, establece las funciones que deben ser desempeñadas por las FCSE, destacando, por su relación con los operativos mencionados en actos de gran envergadura, las siguientes: mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana; captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para los mismos; prevenir la comisión de actos delictivos; vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran, etc.

LAS CAPACIDADES DE LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil desarrolla unas capacidades que la convierten en un cuerpo policial de referencia para participar y liderar dispositivos de seguridad en eventos de gran envergadura, fruto de su estructura, despliegue, formación y especialización.

La **capacidad de mando y control** es una de las grandes destrezas que posee la Guardia Civil; la Benemérita posee un sistema de mando y control que permita dar una respuesta ágil ante las contingencias que surgen. El funcionamiento diario de este sistema demuestra su eficacia y además proporciona una notable experiencia, de manera que las lecciones aprendidas cotidianamente son válidas y de plena aplicación en los grandes operativos analizados; además este sistema cuenta con la ventaja de estar articulado en distintos niveles, lo que aumenta las funcionalidades del mismo.

Otro factor que reafirma la importancia de la participación de la Guardia Civil en los dispositivos de protección de grandes acontecimientos es la **experiencia y el dominio en el manejo de las nuevas tecnologías** de la información, que le proporcionan capacidades en el terreno de la transmisión de datos, voz e imágenes vía satélite, así como posibilidades de explotación de diversos bancos de datos.

Las capacidades en materia de comunicaciones conjugadas con el sistema de mando y control existente permiten ejecutar la dirección del dispositivo desde el puesto de mando principal, transferir, sin solución de continuidad, el mando del despliegue a un puesto mando avanzado, recuperar la dirección del operativo y tantas otras posibilidades como las circunstancias exijan.

La Guardia Civil es una Institución que, por formación, experiencia y tradición, ha desarrollado una alta **capacidad de actualización**, dando cabida a nuevas herramientas, a nuevos protocolos de actuación, así como a las innovaciones tecnológicas, lo que permiten acompañar el ejercicio profesional a los requerimientos de la sociedad en la que presta sus servicios. De este modo, la Benemérita aplica nuevas respuestas ante nuevas situaciones, lo que posibilita modernizar y renovar los procedimientos de intervención que lo precisan.

En íntima relación con la capacidad de actualización se encuentra la **capacidad de adaptación**. Esta flexibilidad de que goza la Guardia Civil, la habilita para, en situaciones contemporáneas, adaptarse y desarrollar sus funciones en diversos ámbitos de actuación que la permiten establecer dispositivos de seguridad que se realicen tanto en entornos terrestres como marítimos, tanto en espacios abiertos o cerrados, tanto en escenarios de características urbanas o rurales, y en todos aquellos campos de actividad en que sea necesario.

Una de las aptitudes más sobresalientes que ofrece la Guardia Civil es su **capacidad de respuesta integral** en materia de protección, proporcionada por la pluralidad de especialidades en que se articula la Institución. Esta capacidad le permite cumplimentar un sinfín de funciones posibilitando, a este Cuerpo policial de naturaleza militar, desarrollar un elevado número de alternativas con las que enfrentarse y dar una respuesta satisfactoria ante muy diversas amenazas.

Además, relacionada con lo anterior, debe resaltarse un hecho que no por inadvertido debe olvidarse. La actuación conjunta de distintas especialidades, todas pertenecientes a la misma Institución, produce un valor añadido: la aparición de sinergias, que contribuyen a la consecución del objetivo común. Asimismo, un hecho derivado de éste, es la menor complejidad organizacional que se requiere cuando las acciones a acometer son ejecutadas por una única Institución la cual, a través de distintas Unidades –pero siempre con elementos comunes de formación, procedimientos, estructura de mando única, etc.– da una respuesta de carácter global, lo cual reduce de manera ostensible las posibles disfunciones derivadas de procedimientos de actuación diversos, ausencia de mando común, conflictos de competencias, etc.

Los medios materiales disponibles, así como la preparación del capital humano con que cuenta la Guardia Civil la permiten poner a disposición de la sociedad **capacidades de actuación en los ámbitos aéreo y acuático**, con los que, no sólo complementar la actuación de los medios habituales en estos ámbitos, sino posibilitar la intervención de los recursos tradicionales desde plataformas marítimas y aéreas.

La característica como **policía integral** de la Guardia Civil es uno de los factores intangibles que debe ser considerado de manera muy favorable. Este hecho le faculta a desempeñar sus funciones de agente de la autoridad tanto en su vertiente de policía judicial como en la de policía administrativa, manteniendo siempre el espíritu, presente desde su fundación, de proximidad y servicio al ciudadano.

Existe otro elemento que debe considerarse positivo como es **el despliegue capilar del Cuerpo** por todo el territorio nacional, que le convierten en elemento vertebrador del Estado. Esta circunstancia le permite estar presente en cualquier rincón de España lo que le otorga un gran conocimiento del medio así como un amplio caudal en la obtención de información, siempre necesaria en la labor preventiva.

La **naturaleza militar de este cuerpo policial**, junto a las características anteriormente mencionadas, dotan a la Guardia Civil de unas capacidades excepcionales para liderar despliegues seguridad en los diversos escenarios en que sea necesario establecer un servicio operativo como consecuencia de la celebración de actos de gran magnitud.

DISPOSITIVOS DE SEGURIDAD LIDERADOS POR LA GUARDIA CIVIL

Históricamente la Guardia Civil ha participado en muy diversos dispositivos orientados a salvaguardar la celebración de este tipo de actos de gran magnitud. Algunas de las muestras de la intervención de la Benemérita en estos acontecimientos las encontramos en los servicios establecidos con ocasión de la Copa del Mundo de fútbol de 1982, los cinco viajes a España de Su Santidad el Papa Juan Pablo II entre finales del siglo XX y principios del XXI, la Conferencia Internacional de Paz para Oriente Próximo de Madrid en 1991 en la que participaron representantes árabes e israelíes, las Olimpiadas de Barcelona y la Exposición Universal de Sevilla en 1992. Incluso debe destacarse la presencia de una patrulla del Cuerpo en la Exposición Universal de Filadelfia (EE.UU) en 1926 para prestar servicio de vigilancia en el pabellón español.

Más recientemente, la Guardia Civil ha liderado los dispositivos de protección estableci-

dos con ocasión de diversos eventos sociales, culturales y deportivos desarrollados en España en los últimos años. Entre los servicios operativos más importantes desarrollados por la Benemérita se puede citar el establecido con ocasión de la celebración de la Copa América de Vela, en Valencia en el año 2007, en el que se conjugaban los escenarios terrestre y marítimo, y donde la Guardia Civil lideró el despliegue establecido en el ámbito acuático.

También destacan los dispositivos establecidos anualmente con motivo de la celebración de los Grandes Premios de Motociclismo de Jerez, Cheste y Alcañiz, dentro de un ambiente deportivo, y donde se congregan miles de personas en cada uno de ellos. Igualmente hay que resaltar los servicios operativos establecidos durante la celebración de grandes conciertos musicales, que aglutinan periódicamente a cientos de miles de personas, en un ambiente lúdico. El Festival Internacional de música de Benicasim -en Castellón- y el Rock in Rio de Madrid, son ejemplos de macroconciertos musicales que son objeto de despliegues de protección liderados por la Guardia Civil.

Por último, hay que destacar aquellos grandes acontecimientos que tienen lugar en espacios abiertos por lo que, los dispositivos que se establecen, presentan unas especiales características, como la Romería del Rocío celebrada anualmente, la vuelta ciclista a España, también con periodicidad anual, o el Camino de Santiago con más de 270.000 peregrinos en el año 2010.

CONCLUSIONES

Dentro de todas las conclusiones que se pueden extraer destaca el reto que supone establecer un operativo de protección que tenga como objetivo garantizar el normal desarrollo de la celebración de un evento de grandes proporciones. Este hecho supone un desafío para la propia organización y para los organismos públicos implicados debido a su alto grado de complejidad, ocasionado por la pluralidad de medidas a implementar, así como la necesidad de conjugar éstas con otras circunstancias ajenas al mismo, por lo

que debe lograrse el punto de equilibrio necesario entre ambos factores.

Asimismo, hay que tener en cuenta que la realización de un acontecimiento excepcional, y las medidas de protección a llevar a cabo para salvaguardar su normal transcurso, fuera de las habituales, exigen que se adopten medidas temporales de carácter extraordinario. El proceso de planeamiento de un dispositivo, que recoja las medidas a incorporar en este tipo de sucesos, debe realizarse sobre la hipótesis de la situación más peligrosa, contemplando las labores a llevar a cabo en los escenarios más adversos. Una adecuada planificación de estos entornos, caracterizados por su complejidad y envergadura, exige un soporte logístico adecuado, así como la elaboración de planes de contingencia que prevean la respuesta a dar ante situaciones no habituales.

Determinados elementos, como la complejidad de este tipo de operativo, las circunstancias particulares que rodean a los mismos y el escaso margen temporal existente para modificar las acciones previstas realizar, invitan a que se potencien las estructuras de dirección y coordinación interna de los organismos que pueden integrarse en estos servicios, de manera que se asegure una continuidad en los mismos y se obtenga beneficio de la experiencia y de las lecciones aprendidas.

Por otra parte, la heterogeneidad de las eventuales amenazas que se ciernen sobre un evento de grandes proporciones obligan a que el establecimiento de este tipo de operativos deba entenderse en sentido amplio, a través de la participación de diversos actores que, en el marco de una actuación conjunta, puedan dar una respuesta integral a todos los riesgos existentes. La coordinación, entre las agencias que forman parte de los servicios de seguridad y emergencias, juega un papel de primer orden en la búsqueda de los más altos niveles de protección. Igualmente la cooperación es un instrumento de primera magnitud en la respuesta a dar ante eventuales situaciones críticas que pudieran sucederse y que requieran de una actuación común por parte de distintos organismos, logrando, de esta manera, mejorar la eficiencia del conjunto.

En relación al papel a desempeñar por los diversos cuerpos encargados del manteni-

miento de la Ley y el orden, hay que subrayar que una de las bases sobre la que descansa cualquier servicio operativo de esta envergadura es la labor preventiva que debe ser desarrollada, en sus diversas facetas, afectando tanto a la seguridad objetivo del evento, como a la subjetiva percibida por la sociedad. Las FCS, siempre integradas en el dispositivo general de servicios de atención de urgencias, deben desarrollar las funciones de carácter específico, propias de la condición de agentes de la autoridad de sus miembros, y de las capacidades que pueden generar y aplicar en el acontecimiento.

Referente a la actuación de la Guardia Civil, hay que señalar que las características e idiosincrasia de la Institución la facultan para desarrollar todo tipo de misiones policiales. En el marco de estas funciones, el esfuerzo se focaliza principalmente, en tres grandes líneas de actuación funcionales orientadas a salvaguardar la seguridad ciudadana, mantener el orden público, y garantizar la movilidad y seguridad vial, que se complementan con el resto de actuaciones que deban ser ejecutadas. La versatilidad y flexibilidad que ofrece la Benemérita la faculta para afrontar el establecimiento de dispositivos en los diversos tipos de escenarios en los que deba implementarse operativos de seguridad, con independencia del ambiente en el tenga lugar.

Como colofón se puede concluir que las elevadas capacidades con que cuenta la Guardia Civil, tanto en el campo del planeamiento, como en la gestión y en la posterior ejecución, convierten a este Cuerpo policial de naturaleza militar en una Institución especialmente idónea en el liderazgo de este tipo de operativos, teniendo unas características que le permiten ser un referente para otras FCS tanto a nivel nacional como internacional.

LEGISLACIÓN

Constitución Española

Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte.

Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía y Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

BIBLIOGRAFIA

García Casañez, Silvia: "Seguridad y cooperación internacional en grandes eventos deportivos".

Gómez Calvo, José Luis: "La seguridad dentro de la organización de grandes eventos deportivos".

Green, Jack R.: "Safety and Security at Special Events: The case of Salt Lake City Olympics Games", 2005. School of Justice Studies Faculty Papers. Roger Williams University.

Vellacott, Oliver: "El desafío olímpico: Garantizar la seguridad durante grandes acontecimientos mediante el uso de vigilancia de video por IP distribuido". Revista *Seguritecnia* nº 368. Octubre-2010.

"Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea: hacia un modelo europeo de seguridad". Secretaría General del Consejo

"Planning and managing security for major special events. Guidelines for Law Enforcement". U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services.

PÁGINAS WEB

www.belt.es
www.bormart.es
www.cicte.ocs.org/rev/es/
www.consilium.europa.eu/uedocs/
www.docs.rwu.edu/cgi/
www.fbi.gov
www.fundacionfuego.org
www.interpol.int/Public/ICPO/PressReleases/
www.isis.servidoraweb.net
www.mir.es
www.sportsciences.com
www.unicri.it
www.unicri-ipo.org
www.zaragoza2006.fesu.org

PÁGINAS WEB

(1) Secretario General de INTERPOL.

(2) Palabras pronunciadas con ocasión de la celebración de la primera Conferencia Internacional sobre seguridad en acontecimientos deportivos en marzo de 2011 en Doha (Qatar), en www.interpol.int/Public/ICPO/PressReleases/PR2011/News20110309es.asp

(3) Se debe entender que el dispositivo de seguridad que aquí se aborda es aquel que, entendido en sentido amplio, afecta tanto a la seguridad física –comprendido dentro del término inglés *safety*– como a la que recoge la seguridad contra el delito –referida por el término inglés *security*–.

(4) José Luis Gómez Calvo: es Profesor del Master de Gestión de Entidades y Servicios deportivos de la Universidad Europea de Madrid.

(5) "La seguridad dentro de la organización de grandes eventos deportivos", en http://isis.servidoraweb.net/~egd/index.php?option=com_content&view=article&id=133

(6) Constituidos como foros de consultas periódicas entre expertos sobre la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado respectivamente.

(7) www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC30103313_ESC.pdf

(8) También destacan los fallecidos en las peregrinaciones de 1994 (270 fallecidos), 1998 (118 muertes) y 2004 (con 251 decesos).

(9) El Federal Bureau Investigation –FBI– de los EE.UU. analiza diversos factores para determinar el nivel de apoyo a prestar a otras administraciones en este tipo de acontecimiento, conocido como

SERL,s –Special Event Readiness Levels– distinguiendo 4 niveles de intensidad distintos.

(10) José Luís Hidalgo Berzal fue miembro del Comité de la Federación Internacional de Natación Amateur –FINA–. Fue responsable de la modalidad de Saltos de los JJ.OO. de Barcelona-92. Ha asistido como técnico y miembro del Comité Técnico Internacional a los Juegos Olímpicos de Munich-72, Montreal-76, Moscú-80, Los Ángeles-84, Barcelona-92 y Atenas-96.

(11) www.belt.es/expertos/experto.asp?id01848

(12) Como puede ser el caso de los deportistas, los periodistas, los espectadores, los artistas, los voluntarios o incluso el personal de la propia organización.

(13) Artículo 53.1 de la L.O. 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

(14) Como sucede en los apoyos prestados por la Organización del Tratado del Atlántico Norte –OTAN– en diversos escenarios de los países miembros en los que tienen lugar acontecimientos de esta índole.

(15) Según lo establecido en la Declaración sobre Colaboración Público-Privada en la lucha contra el terrorismo aprobada el acta de la Quinta Sesión Plenaria (19 de marzo de 2010) del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

(16) Tal y como recoge una de las conclusiones alcanzada en el Seminario “El reforzamiento de la cooperación regional en las Américas en la seguridad de grandes eventos” celebrado en Cartagena de Indias, Colombia, en mayo de 2008, organizado conjuntamente por el Ministerio

del Interior y la Agencia Española de Cooperación Internacional del Gobierno de España y el UNICRI de Naciones Unidas.

(17) Palabras pronunciadas con ocasión de la celebración de la primera Conferencia Internacional sobre seguridad en acontecimientos deportivos en marzo de 2011 en Doha (Qatar), en www.interpol.int/Public/ICPO/PressReleases/PR2011/News20110309es.asp

(18) Jack R. Green “Safety and Security at Special Events: The case of Salt Lake City Olympics Games”, 2005. School of Justice Studies Faculty Papers. Roger Williams University.

Jack R. Green era, en el momento de publicarse el informe, decano y profesor del College of Criminal Justice de la Northeastern University de Boston, Massachusetts (EE.UU.)

(19) García Casáñez, Silvia: “Seguridad y cooperación internacional en grandes eventos deportivos” www.belt.es/expertos/experto.asp?id=1848

(20) “Planning and managing security for major special events. Guidelines for Law Enforcement”. U.S. Department of Justice Office of Community Oriented Policing Services.

(21) En el ámbito deportivo, el Real Decreto 203/2010, artículo 41, establece que serán los servicios policiales actuantes los que coordinarán a los demás servicios que participen en el espectáculo de masas –policía municipal, bomberos, protección civil, Cruz Roja, agrupaciones de voluntarios y servicios sanitarios–.

(22) Artículo 35 del Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil, rubricado por Su Majestad la Reina Isabel II el 9 de octubre de 1844.

(23) Preámbulo de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN CRIMINAL

Autores: José Ibáñez Peinado (coordinador) y Cordero Pérez, José Carlos; González Dávila, Juan Miguel; González Medina, Antonio; Herrero J; Lago Montejo, Vicente; Martín Rubio, José; Martínez Mesones, Pedro Ángel; Pérez de la Lama, Luciano; Poveda Martínez, Juan Miguel; Santillana Reyes, Enrique Javier; Vega Gómez, Francisco Javier; Verón Bustillos, Emilio Javier.

Editorial: Secretaría General Técnica y Dykinson

Año: 2010

Páginas: 660

En toda acción delictiva se produce el llamado “principio de transferencia” por el que en toda interacción se produce una transferencia de diversos elementos (sólidos o líquidos e incluso gaseosos) entre las personas y/u objetos implicados. Y este libro, a través de los conocimientos y experiencias de trece especialistas en la materia, analiza desde el punto de vista de las ciencias médica, física, química y experimental este aspecto de las investigaciones delictivas. Se trata de un texto no sólo de ayuda, sino de formación para todos aquellos que estudian o desempeñan labores de investigación criminal, táctica o técnica. A lo largo de dieciséis capítulos, los autores que cuentan con muchos años de experiencia, van transmitiendo sus conocimientos adquiridos en las investigaciones que se siguen en el Cuerpo de la Guardia Civil.

En el primer capítulo, firmado por José Carlos Cordero, se analiza la aportación de la microbiología de suelos a la prueba pericial, llegando a la conclusión de que con los métodos y avances tecnológicos actuales se pueden aislar, identificar y caracterizar morfológica, genética y bioquímicamente las cepas bacterianas del suelo. Este capítulo se complementa con el dedicado al análisis criminalístico de suelos y firmado por Enrique J. Santillana en el apartado XIV. Juan Miguel González se dedica a exponer los métodos, procedimientos y técnicas más adecuadas para estudiar los residuos de disparo, contenido en el siguiente capítulo. El análisis criminalístico del ADN: de la detección a la detención se incluye en el capítulo III y está firmado por Antonio González Medina. Explica la estructura de la molécula de ADN, los problemas legales que planteó en sus inicios y recoge las diferentes recomendaciones para la toma de muestras. De las crestas papilares se dedica el siguiente capítulo elaborado por Herrero, J., especialista en identificación lofoscópica.

“No debemos caer en la tentación de utilizar la autopsia psicológica de la misma forma que utilizamos cualquier otro instrumento de evaluación psicológica de validez y fiabilidad probadas”, indica José Ibáñez Peinado en el capítulo dedicado a la autopsia psicológica. El coordinador de esta publicación también establece el perfil del criminal, el perfil geográfico, el temperamento, enfermedad y escritura: la grafopsicología, contenidos en los capítulos VI, VII y VIII respectivamente. Sobre la

identificación de cadáveres se encarga Vicente Lago, en un extenso apartado que contiene la evolución histórica, el concepto y definición, la normativa, los problemas legales derivados de la muerte de una persona, fenómenos cadavéricos y de conservación del cadáver, Aspectos generales de la necroidentificación y métodos de identificación así como el protocolo de actuación de la Guardia Civil ante los cadáveres sin identificar. Se ocupa también en este IX capítulo sobre la regeneración dactilar y la actuación en catástrofes. José Maretín Rubio se encarga del Análisis de manuscritos y firmas en el capítulo X y Pedro Ángel Martínez Mesones escribe en el apartado siguiente sobre la Infografía forense, un área de trabajo especializada en la creación, gestión, animación e impresión con tecnología 3D de hechos criminales. El capítulo dedicado a la Balística forense corre a cargo de Luciano Pérez de la Lama, que fue director técnico del Departamentos de Balística y Trazas Instrumentales del Servicio de Criminalística de la Guardia Civil durante los años 1998-2005. Comienza anotando unos breves apuntes históricos para pasar al estudio pericial de las armas de fuego y sus municiones, así como el análisis identificativo de casquillos y proyectiles pasando por los efectos de la balística y las heridas por armas de fuego y haciendo referencia al (SAIB), el sistema automático de identificación balística.

La inspección ocular en la investigación criminal contenido en el capítulo XIII, corre a cargo de Juan Miguel Poveda, que realiza un estudio sobre las diferentes fases, los croquis y planos, y la cadena de custodia. El apartado dedicado al retrato robot al servicio de la identificación está firmado por Francisco Javier Vega Gómez y explica el método de Alphonse Bertillon. Con el XVI capítulo dedicado a Huellas y señales (trazas) firmado por Emilio Javier Verón finaliza el grueso del texto de esta publicación, que contiene como anexo fotográfico unas imágenes en color muy curiosas que ilustran al lector de forma gráfica y visual sobre aspectos tratados anteriormente. Dentro de este último apartado resulta especialmente llamativa la sección que trata sobre la regeneración dactilar, o sobre los diferentes sucesos catastróficos.

Lali Castellanos



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

(PARA PERSONAL DEL CUERPO)

Dirección: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA GUARDIA CIVIL
Príncipe de Vergara, 248 - 28016 MADRID - Teléf. y fax 91 514 69 54

- A la Revista "Guardia Civil" (Mensual 2 euros ejemplar).
 A Cuadernos de la Guardia Civil (Semestral 5,50 euros ejemplar).

D.N.I.

El Don

de la Comandancia, Destino: Puesto de, Código Postal

Teléf., desea SUSCRIBIRSE a la publicación arriba indicada.

....., a de de 20.....

(Firma)

Los datos proporcionados para la suscripción a Cuadernos de la Guardia Civil, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal, se incluyen en un fichero de la D.G. de la Policía y de la Guardia Civil, que se destinará exclusivamente a la distribución de la revista. Si lo desea, puede ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, previstos por la Ley, dirigiendo un escrito a Servicio de Publicaciones Cuadernos de la Guardia Civil, Príncipe de Vergara, 248. 28016 Madrid. Fax 91 514 69 54.

Deseo recibirla en:

- Dirección oficial, ya expresada.
 Dirección particular C/

Código Postal: Localidad: Provincia:

Nota: Sólo se consignará la dirección particular en el caso de no desear recibirla en la Unidad de destino.



BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

(PARA PARTICULARES)

Dirección: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA GUARDIA CIVIL
Príncipe de Vergara, 248 - 28016 MADRID - Teléf. y fax 91 514 69 54

- A la Revista "Guardia Civil" (Mensual 2 euros ejemplar).
 A Cuadernos de la Guardia Civil (Semestral 5,50 euros ejemplar).

Los datos proporcionados para la suscripción a Cuadernos de la Guardia Civil, de acuerdo con la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal, se incluyen en un fichero de la D.G. de la Policía y de la Guardia Civil, que se destinará exclusivamente a la distribución de la revista. Si lo desea, puede ejercer los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, previstos por la Ley, dirigiendo un escrito a Servicio de Publicaciones Cuadernos de la Guardia Civil, Príncipe de Vergara, 248. 28016 Madrid. Fax 91 514 69 54.

NOMBRE Y APELLIDOS

D.N.I. DIRECCIÓN

..... Teléf.

(Firma)

Banco Sucursal D.C. Núm. Cuenta

Cuenta de Cargo

--	--	--	--

Sr. Director del/a BANCO/CAJA, C/

....., ruego que a partir de esta fecha se abone al Servicio de Publicaciones de la Guardia Civil, con cargo a mi Cta. núm., las cantidades correspondientes a la suscripción de

....., a de de 20.....

(Firma)



Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad Interior

Creado por convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior (Guardia Civil) y la Universidad de Educación a Distancia (UNED), el 17 de octubre de 2002.



El IUI SI "será un centro especializado en la investigación, enseñanza y asesoramiento en materias relacionadas con la seguridad"

UNED

ACTIVIDADES IUI SI 2011

Programa de investigación:

•Ayudas para la realización de trabajos de investigación según la convocatoria anual.

Programa de publicaciones:

•Publicación de 8 Libros y 4 boletines digitales.



Programa de docencia:

- ÁREA "IDIOMAS": CUID.
- ÁREA "Master/postgrado en Seguridad".

UNED idiomas



CURSOS OFICIALES Y TÍTULOS PROPIOS

- Máster Postgrado en Seguridad (Facultad de Derecho-UNED)
- Máster en Dirección Empresarial y Gestión de La Seguridad Global:

Consta de cuatro Expertos:


- Experto en Director de Seguridad (Homologado por el Ministerio del Interior).
- Experto en la Actividad Empresarial en la Gestión del Efectivo.
- Experto en Ciberseguridad.
- Experto en Blanqueo de Capitales.

- Especialista en Formación de Oficiales de Protección Portuaria. Curso Institucional.
- Programa modular en Detective Privado.
- Experto universitario en Investigación Criminal.
- Experto profesional en Guía Canino.

Programa de formación 2011

- XXIII Seminario Duque de Ahumada "Retos Geoestratégicos en el Magreb" (Octubre 2011)
- Jornadas Policiales de Seguridad y Cooperación (Melilla) (Octubre 2011)
- Congreso Internacional: Inmigración, Derechos Humanos y control de fronteras. (Facultad Derecho UNED- Noviembre 2011)
- Curso Internacional sobre fortalecimiento institucional y gobernabilidad en Seguridad. Unión Europea- Hispanoamérica. (Facultad Derecho UNED- Noviembre 2011)
- Jornadas de Seguridad Aeroportuaria.
- Curso de Liderazgo.
- Cursos de Verano.



Fundación  Aena

DIRECCIÓN

Consuelo Maqueda Abreu.

Directora del IUI SI.

C/Francos Rodríguez, 77 –

28039 MADRID.

91 398 85 56 – Fax 91 398 85 55

e-mail: iuisi@iuisi.uned.es

www.iuisi.es