

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

NUMERO XXII

AÑO 2000

2º EPOCA

CAPTACION DE RECURSOS HUMANOS EN LA GUARDIA CIVIL: PERSPECTIVAS DE FUTURO

José Pardos Aldea

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

Luciano Parejo Alfonso

LOS INCENDIOS FORESTALES: INVESTIGACION, CAUSAS Y MOTIVACIONES

Manuel Silos Pavón

VIOLENCIA TERRORISTA Y CONFLICTO POLITICO EN EL PAIS VASCO

Juan Avilés Farré

LA GESTION DE CALIDAD EN LA GUARDIA CIVIL

Benito Salcedo Muñoz

RACISMO Y XENOFOBIA EN EUROPA Y EN ESPAÑA

Carlos Echeverría

DOSSIER

LA EVOLUCION DEL DELITO EN ESPAÑA, 1980-1999

Jesús Alonso Hernáiz

DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL DELITO EN ESPAÑA

Juan Luis Pérez Martín

VIOLENCIA DOMESTICA: LOS MALOS TRATOS A LA MUJER

Belén G. Bermejo

LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL

Ana Isabel Cerezo Domínguez

LA DELINCUENCIA JUVENIL

Cristina Rechea Alberola y Esther Fernández Molina

LA DELINCUENCIA ECONOMICA: EL FRAUDE FISCAL Y ADUANERO

José Pérez Navarrete

ESTUDIOS

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA

LIBROS

SUMARIO

CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

REVISTA DE SEGURIDAD PUBLICA

Colaboraciones

Captación de recursos humanos en la Guardia Civil: Perspectivas de futuro

1

José Pardos Aldea

■ La captación, selección y promoción del recurso humano en la Guardia Civil, dada la peculiaridad y exclusividad del proceso, constituye una pieza clave para la eficiencia de la Institución. El comienzo de este proceso, el acceso a la escala de Cabos y Guardias, es tratado con amplitud, especialmente en lo referente a la configuración del grupo aspirante: Militares profesionales, Guardias Jóvenes y grupo libre. Otro de los aspectos claves, la promoción interna, es tratado con claridad y rigurosidad, poniendo en evidencia el apartado Titulaciones, donde las interpretaciones de las normas reguladoras son como dice el autor: "cuestión no pacífica".

La conclusión que se presenta es la de aplicar con rapidez cualquier medida que pueda incidir favorablemente en el proceso de forma que en las plazas previstas y en igualdad de oportunidades se puedan hacer efectivas las expectativas de promoción profesional que el ordenamiento jurídico les brinda.

Algunas consideraciones sobre el modelo constitucional de Seguridad Pública

13

Luciano Parejo Alfonso

■ El aseguramiento y mantenimiento de la paz, función esencial del Estado, a través del monopolio de la fuerza, no ha dejado de crecer en importancia, y en la actualidad es, incluso, más necesaria que nunca. El pluralismo y complejidad de la sociedad, su conversión en una sociedad de riesgo y la entronización del cambio continuo, han tenido obvias consecuencias para el Estado en su triple carácter de democrático, social y de Derecho. El artículo analiza los conceptos de seguridad y orden público a partir de la Constitución de 1978.

Los incendios forestales: Investigación, causas y motivaciones

25

Manuel Silos Pavón

■ La indeseable proliferación de incendios forestales en nuestro país, originados por diversos factores, han hecho que la Guardia Civil en general y el SEPRONA en particular centren su actividad en la investigación de estos hechos, delictivos en muchas ocasiones, y en el desarrollo de una vigilancia dinámica para la detección y primeras acciones. La investigación de los incendios forestales, basada en el análisis causal, requiere el conocimiento y apoyo mutuo de la Dirección General de la Conservación de la Naturaleza y del SEPRONA de forma que los Equipos Investigadores de forma totalmente independiente puedan desarrollar su labor de campo y posteriormente la investigación de motivaciones, funciones que el autor describe de forma rigurosa y sistemática. La vigilancia dinámica se va extendiendo de forma preventiva y disuasoria para evitar las agresiones que tan desafortunadamente la naturaleza soporta.

Jesús Alonso Hernaiz

■ El análisis de las tendencias de la delincuencia en España ha sido hasta ahora objeto de escasos estudios, en parte por la falta de datos estadísticos adecuados. No se dispone de datos sobre el total de delitos y faltas antes de 1980 y sólo se dispone de una serie homogénea a partir de 1987, año en que entró en vigor el Programa Estadístico de Seguridad. A partir de tales datos se constata un fuerte incremento de la delincuencia entre los años 1980 y 1987 y un incremento más suave desde entonces hasta 1999. Numerosas tablas y gráficos documentan las conclusiones de este estudio.

Distribución territorial del delito en España

51

Juan Luis Pérez Martín

■ Este artículo analiza los ámbitos de competencia territorial del Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, la Ertzaintza y los Mozos de Escuadra, así como la distribución de las infracciones penales en los distintos tipos de municipios, de acuerdo con su número de habitantes. Un amplio apéndice estadístico y cartográfico completa el estudio.

Violencia doméstica: Los malos tratos a la mujer

71

Belén G. Bermejo

■ La violencia doméstica ha existido desde siempre, pero hay un dato que la hace diferente en este momento: la conciencia social, que favorece el aumento del número de denuncias y la preocupación por las víctimas. Un análisis de las diferentes formas de maltrato, de los factores que lo provocan y algunos apuntes sobre la intervención policial en estos casos completan un artículo de indudable y desgraciada actualidad.

Los delitos contra la libertad sexual

81

Ana Isabel Cerezo Domínguez

■ Tomando el año 1987 como punto de partida, y los datos obtenidos a través de las denuncias presentadas a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía, se constata un aumento de las denuncias por delitos contra la libertad sexual. Pero ello no implica necesariamente que estén aumentando los delitos. El incremento de las denuncias puede deberse a factores como concienciación de las víctimas, el aumento de la sensibilidad social o el apoyo de las instituciones encargadas de asistencia a las mismas.

La delincuencia juvenil

89

Cristina Rechea Alberola y Esther Fernández Molina

■ Si bien los datos que puede utilizar la Criminología para estudiar el fenómeno de la delincuencia juvenil son muy variados, en España no se dispone de muchos de ellos. Por ello, el análisis de este tipo de delincuencia se debe realizar con sumo cuidado, dados los problemas metodológicos y los sucesivos cambios legislativos. Con todo parece indudable que a lo largo de los años noventa se ha producido una tendencia al alza.

La delincuencia económica: El fraude fiscal y aduanero

95

José Pérez Navarrete

■ Tras definir el concepto de delito económico y enumerar sus distintos tipos, este artículo se centra en el caso del fraude fiscal y aduanero, en cuya represión juega un gran papel la Guardia Civil, y que constituye un grave motivo de preocupación a escala europea.

Violencia terrorista y conflicto político en el País Vasco

111

Juan Avilés Farré

■ El asesinato del concejal de Ermua Miguel Angel Blanco, en julio de 1997, provocó una masiva repulsa hacia ETA y sus aliados políticos de HB. Ello ocurría en una situación de importante declive operativo de ETA y de retroceso electoral del nacionalismo vasco en su conjunto. Un año después se produjo un acuerdo entre ETA y el nacionalismo democrático, que se plasmó en la tregua de ETA y en el Pacto de Lizarra, en el que todas las fuerzas nacionalistas se unieron para un proyecto de autodeterminación. Los resultados electorales que se han sucedido desde entonces han demostrado la inviabilidad de ese proyecto y ETA, decepcionada por la moderación del nacionalismo democrático, ha reanudado los atentados. Ello hace prever importantes cambios en el panorama político vasco.

Guerrilla y narcotráfico en Colombia

119

Ramón D. Ortiz

■ Cuando el juego democrático parece destinado a canalizar las demandas sociales de América Latina de forma pacífica, dejando obsoleto el recurso a las armas como medio para alcanzar sus objetivos ideológicos, el éxito de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) representa un caso excepcional. Lejos de debilitarse, las FARC han demostrado lo peligrosa que puede ser una guerrilla que ha sabido adaptarse a las nuevas condiciones del mundo de hoy y que se enfrenta a un Estado débil.

La gestión de calidad en la Guardia Civil

133

Benito Salcedo Muñoz

■ La Guardia Civil tiene ante sí un importante reto de servicio a los ciudadanos que demandan cada vez mayores niveles de seguridad, en un ámbito de actuación en el que coincide una diversidad de entidades públicas y privadas prestatarias de servicios en parte concurrentes que tienen una incidencia más o menos directa en la seguridad ciudadana. La gestión de calidad representa una solución que puede ser aplicada con éxito para introducir mejoras en los servicios que presta la Guardia Civil de forma próxima e inmediata a los ciudadanos, todo ello con las adaptaciones debidas a un propio movimiento de valores y a su organización y estructura jerarquizadas. A este fin el autor analiza la viabilidad de la aplicación del Modelo Europeo de Calidad a la Guardia Civil.

Droga, contrabando e inmigración irregular en nuestros mares a bordo de embarcaciones de alta velocidad (EAV)

159

Ramiro Santalices Fernández

■ La experiencia adquirida en la lucha contra el contrabando de tabaco y el narcotráfico, junto con el "modus operandi" de los clanes que se dedican a su introducción en España por vía marítima a bordo de embarcación de alta velocidad (EAV), animan al autor a presentar un análisis de la perspectiva jurídica-administrativa de la alta velocidad en España y su conexión con la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana que pone de manifiesto las lagunas y vacíos legales que deberían ser subsanados mediante una norma que dé respuesta a todas las necesidades de los distintos Departamentos Ministeriales implicados.

Carlos Echeverría

■ Las agresiones racistas y xenófobas que quebrantan las reglas de convivencia social constituyen un fenómeno que preocupa de manera reciente a los gobiernos europeos. El estudio de sus variantes en los distintos países de la Unión, y en especial el caso español, único país europeo con fronteras terrestres con el Magreb, centran este artículo de indudable oportunidad.

Historia del Cuerpo Nacional de Policía

183

Martín Turrado Vidal

■ Desde los inicios del siglo XIX hasta nuestros días la historia de la Policía ha corrido pareja a la evolución de nuestra sociedad, al desarrollo de las libertades y a la forma que adoptaba el Estado en cada etapa. Desde su nacimiento hasta nuestros días la Policía ha dependido siempre directamente del Gobierno y ha jugado un papel fundamental en la garantía del ejercicio de las libertades individuales. Este artículo, basado en las investigaciones más recientes, traza la historia de la policía española durante los dos últimos siglos.

La disputa competencial en torno a la Guardia Civil

205

Miguel López Corral

■ La doble dependencia de la Guardia Civil de los Ministerios de Interior y Defensa ha corrido paralela a la militarización de la Administración, especialmente en el área del orden público. El autor analiza desde 1931 hasta nuestros días el discurrir de la incidencia de esta problemática y basándose en los textos legislativos y hechos de interés académicos, por periodos de carácter histórico: 1931-1936, II República; 1936-1939, Guerra Civil; 1940-1975, Predominio Militar y Autónomo de la Guardia Civil; 1976-1982, El cambio imparable hacia la subordinación militar a la civil; 1982 hasta nuestros días, La consolidación del Poder Civil.

La conclusión más notable sobre la evolución y resultado de esta disputa reside en que la Guardia Civil siempre aceptó las órdenes del poder legalmente constituido, adaptándose sin traumas a cualesquiera de los tiempos y circunstancias y siempre evidenciando su espíritu de servicio a la sociedad.

Bibliografía y documentación

Libros

223

Legislación y Jurisprudencia

239

José García San Pedro

Abstracts

*Manuel Labandeira Fernández**María Luisa Barón Hernández*

247

CAPTACION DE RECURSOS HUMANOS EN LA GUARDIA CIVIL: PERSPECTIVAS DE FUTURO

JOSE PARDOS ALDEA

General de Brigada de la Guardia Civil
Licenciado en Derecho

LA CAPTACION DE RECURSOS HUMANOS: ASPECTOS GENERALES

Al empezar el tratamiento de este tema procede distinguir entre la captación y la selección de recursos humanos. A nuestro juicio, la captación incluye el conjunto de actividades destinadas a conseguir que el grupo de aspirantes dentro del cual ha de realizarse una selección, resulte tan numeroso y cualificado como sea conveniente. Para facilitar la delimitación de ese grupo, ha de definirse claramente en qué consiste la oferta que se presenta y determinar los requisitos o aptitudes que deben reunir los potenciales aspirantes. El grupo será más o menos numeroso según el grado de exigencia en las aptitudes o requisitos a cumplir por los candidatos y el atractivo que para ellos tenga la oferta; ese atractivo ha de estimarse tanto en el aspecto absoluto —cada oferta objetivamente valorada— como en el relativo —interés de esa oferta en relación con las de otras entidades que realicen procesos de selección sobre el mismo grupo o sobre parte de él.

La selección de recursos humanos tiene una finalidad clara: identificar, dentro de un grupo determinado, a las personas que cumplan ciertas condiciones o resulten idóneas para realizar una actividad concreta. Es, por tanto, una actividad orientada al cumplimiento de un fin que sirve de hilo conductor a la sucesión de actos que integran el proceso selectivo.

Como podrá verse, quienes accedan a la Escala de Cabos y Guardias constituyen el contingente sobre el que ha de realizarse la selección para cubrir las vacantes anunciadas para la Escala de Suboficiales y quienes se incorporen a la de Suboficiales integran el

grupo del que serán seleccionados los aspirantes a ingreso en la Escala de Oficiales. La calidad de los seleccionados para acceder a la Escala de Cabos y Guardias determina la de todos los futuros Suboficiales y de la inmensa mayoría de los Oficiales de la Guardia Civil.

ACCESO A LA ESCALA DE CABOS Y GUARDIAS DE LA GUARDIA CIVIL

Aspectos generales. La rúbrica de este epígrafe exige alguna aclaración: nadie ingresa en la Guardia Civil sino en una de sus Escalas –la oferta anual de empleo público distingue el número de plazas a cubrir en cada Escala de la Guardia Civil– y nadie accede a una Escala de la Guardia Civil sino a través del ingreso en el correspondiente centro de formación y después de superar el respectivo plan de estudios. Por eso, la expresión correcta de la rúbrica de este epígrafe debería ser la de “ingreso en el centro docente de formación del Cuerpo de la Guardia Civil que faculta para el acceso a la Escala de Cabos y Guardias”.

Requisitos exigibles. El ordenamiento jurídico determina los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a acceder a la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil; son de varios tipos. Unos tienen carácter general puesto que deben reunirlos todos los aspirantes cualquiera que sea la Escala a la que aspiren acceder o el procedimiento utilizado a tal fin; otros, tienen carácter particular y dependen de la Escala a que se pretende acceder o del procedimiento seguido para ello.

Los de carácter general, son éstos: tener nacionalidad española, tener cumplidos dieciocho años y no superar la edad máxima para cada caso fije la norma, acreditar buena conducta ciudadana, no estar privado de derechos civiles, no estar procesado por delito doloso ni separado del servicio de las Administraciones públicas ni inhabilitado para el ejercicio de la función pública, no tener adquirida la condición de objetor de conciencia ni estar en trámite su adquisición, poseer la aptitud física que se determine y, por último, estar en posesión o en condiciones de obtener, en los plazos que se establezcan, los niveles de estudios o títulos que, de entre los que se fijen reglamentariamente, contenga la correspondiente convo-

catoria o acreditar la superación de una determinada prueba.

Los de carácter particular para acceder a la Escala de Cabos y Guardias son los siguientes: poseer el título de Graduado en Educación Secundaria o acreditar la superación de la prueba que regula el artículo 32 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo (en adelante, LOGSE), no tener cumplidos ni cumplir dentro del año de convocatoria la edad de treinta años, poseer el permiso de conducción de la clase que se fije y, por último y sólo para los militares profesionales de tropa y marinería, tener cumplidos tres años de servicios como tales antes de que concluya el plazo de admisión de instancias.

El proceso de transformación permanente al que está sometido el ordenamiento jurídico, va cambiando esas condiciones; en el desarrollo de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil (en adelante, la Ley o Ley 42/99), se explicitarán las novedades que, en esta materia, recoge su texto. Una de esas novedades consiste en que la edad mínima para concurrir al proceso selectivo de acceso a la Escala de Cabos y Guardias es de dieciocho años en vez de diecinueve que establece el Reglamento general de ingreso y promoción en las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, aprobado por Real Decreto 1951/1995, de 1 de diciembre (en adelante, Reglamento de ingreso); cumplir el requisito de poseer el permiso de conducir puede traducirse en un incremento de dicha edad mínima.

Configuración del grupo. ¿Cómo está configurado el grupo de aspirantes a ingreso en la Escala de Cabos y Guardias de la Guardia Civil? El ordenamiento jurídico contiene la respuesta: está integrado por militares profesionales de tropa y marinería, por alumnos del Colegio de Guardias Jóvenes y por ciudadanos ajenos a esos dos grupos que libremente deseen acceder a esta Escala.

Militares profesionales. La ley reserva, en favor de los militares profesionales de tropa y marinería que tengan cumplidos tres o más años de servicio, el cincuenta por ciento al menos de las plazas anunciadas para acceso a la Escala de Cabos y Guardias. Ese grupo de potenciales aspirantes a ingreso en dicha

Escala está compuesto por jóvenes que reúnen los requisitos exigidos para ser militares profesionales de tropa o marinería.

Con la reserva de la mitad, al menos, de las plazas anunciadas para acceder a esta Escala, la Guardia Civil está colaborando de forma considerable al objetivo de profesionalización de las Fuerzas Armadas; sería deseable que ese esfuerzo no sitúe, a nuestra Institución, en desventaja para mantener, con las demás Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la deseable competencia en la calidad de los servicios prestados a la sociedad.

Varias medidas podrían reducir ese riesgo. Por una parte, todo proceso selectivo pretende garantizar que el nivel intelectual, equilibrio psicológico y facultades físicas de los seleccionados les permiten superar los planes de estudios a cursar en el centro docente de formación; las pruebas selectivas deben fijar unos límites mínimos por debajo de los cuales no se alcanza la finalidad que pretende el proceso. Si —a pesar del esfuerzo que las Fuerzas Armadas vienen realizando para preparar a los militares profesionales que, en el cupo de plazas reservadas, aspiran a ingresar en la Escala de Cabos y Guardias— no existiera número suficiente que supere los mínimos establecidos, las plazas de este cupo que queden sin cubrir deben darse íntegramente al grupo libre. El futuro puede declarar inasumible la carga que pesa sobre la Guardia Civil al permitirle cubrir sólo un porcentaje de las plazas así reservadas que queden desiertas. No hay razón para imponer una cautela tan gravosa a una Institución que colabora, muy notablemente, en el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas.

Por otra, el artículo 148.3.f) de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del personal de las Fuerzas Armadas, dice que el ingreso en un centro de formación de la Guardia Civil es causa de resolución del compromiso contraído por los militares profesionales de tropa y marinería. Quienes, de éstos, aspiren a ingresar en la Escala de Cabos y Guardias se ven obligados a asumir el riesgo de perder su medio de vida si no superan el plan de estudios para acceso a esa Escala. Podía paliarse ese efecto previendo el reingreso en las Fuerzas Armadas, sin perjuicio para los interesados, de los militares profesio-

nales que no superen el plan de estudios que faculta para acceder a la Escala a que nos referimos.

Guardias Jóvenes. La reserva de plazas en favor de los alumnos del Colegio de Guardias Jóvenes exige un detenido estudio que no tiene cabida en este trabajo. Nuestro Colegio es un ente vivo y, como tal, se encuentra en constante proceso de cambio; comparar su momento actual con el de hace veinte o treinta años debe proporcionar, a cualquier observador objetivo, conclusiones de mucha entidad. La edad de dieciocho años fijada, hasta ahora, como mínima para el ingreso como Guardia Joven supone que muchos hijos de miembros del Cuerpo que podrían tener vocación para ingreso en la Guardia Civil, hayan decidido seguir otras opciones en vez de esperar dos años, desde que terminaron su educación secundaria, para ingresar en el Colegio; quedan, como posibles aspirantes a Guardia Joven, quienes persisten en una vocación clara y quienes han renunciado a otras iniciativas. La desaparición del llamado derecho a galones y el resultado obtenido en recientes procesos selectivos hacen prever que, si no cambia la situación, el porcentaje de Guardias Jóvenes que en el futuro alcance empleos de Suboficial o de Oficial será inferior al de épocas pasadas.

Sin embargo, el Colegio debe seguir existiendo porque, entre otras cosas, es una realidad inseparable de la Guardia Civil a lo largo de más de ciento cincuenta años, porque sus alumnos descargan a la plantilla de la Institución de participar en paradas o desfiles, porque proyecta una imagen atractiva de nuestra Institución y porque compensa los efectos del deber de movilidad que afecta a los miembros del Cuerpo —pueden ser destinados a lugares en que sus hijos no encuentren forma adecuada de preparar su oposición para ingreso en la Guardia Civil.

Grupo libre. En el grupo que concurre a ocupar las plazas no reservadas resulta más dura la competencia para acceder a la Escala de Cabos y Guardias; el considerable número de aspirantes para cada plaza garantiza una alta calidad entre los seleccionados. Dadas las características de los dos grupos de aspirantes con plazas reservadas, los miembros del grupo libre tienen mayor probabilidad de bene-

ficiarse de las oportunidades que ofrece la Ley para la promoción profesional en la Guardia Civil.

La creación de las Escalas Facultativas Técnica y Superior es un nuevo aliciente para que muchos universitarios ingresen en la Escala de Cabos y Guardias.

No puede afirmarse que el miembro ideal de la Escala de Cabos y Guardias haya de tener estudios universitarios; tampoco puede demostrarse lo contrario. El riesgo de frustración que puede surgir por desproporción entre la titulación poseída y el nivel de responsabilidad profesional asignado a la Escala en que ingresen queda hoy muy mermado si se tiene en cuenta la posibilidad de promoción profesional y la de aplicar dichos conocimientos en la prestación de servicios especializados. La Escala de Cabos y Guardias es la entrada a un mundo de posibilidades muy atractivo para los aspirantes.

Pérdida de plazas. Uno de los efectos no deseados en los procesos selectivos consiste en que, al final, quedan plazas sin cubrir y aspirantes cualificados que no las pueden ocupar; esta circunstancia era imposible de evitar en el ordenamiento jurídico que trae causa de la Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del régimen del personal militar profesional (Ley 17/89), ya derogada. Dicha ley, en su artículo 44.5, decía que *los órganos de selección no podrán declarar admitido un número de aspirantes superior al de plazas convocadas*; por su parte, el Reglamento de ingreso, define al *seleccionado* como el aspirante que *obtiene una de las plazas* y al *alumno*, como el seleccionado que *ingresa en un centro de formación y recibe el correspondiente nombramiento*.

Como puede verse, entre el momento de adjudicación de plazas y el de incorporación al centro existe un tiempo que es la causa del efecto descrito. Eso es así porque algunos aspirantes se presentan a varias oposiciones convocadas por otras tantas Instituciones y posponen, hasta el día de su incorporación al centro, la elección de una de las plazas que han podido obtener; algunos no se presentan porque ya no les interesa la plaza conseguida, porque han encontrado un trabajo atractivo que les evita el esfuerzo de superar el plan de estudios necesario para acceder a la Escala

de Cabos y Guardias o por otras razones menos frecuentes.

El artículo 26.6 de la Ley 42/99, regula ese aspecto de forma distinta; dice que *los órganos de selección no podrán declarar admitidos como alumnos un número de aspirantes superior al de plazas convocadas*; la Ley permite resolver el problema que nos ocupa si se acierta en el desarrollo de ese precepto demorando la adjudicación de plazas hasta la efectiva incorporación de admitidos al centro de formación correspondiente. Si el nombramiento de alumnos se realiza antes de que el seleccionado se incorpore al centro, se verán perjudicados tanto los seleccionados que, de otra forma, hubieran accedido a las plazas desiertas como las Instituciones que no pueden cubrir todas las anunciadas.

Protección a la mujer. Largas discusiones producirá la diferencia de las marcas exigidas a hombres y mujeres en las pruebas físicas previstas en las convocatorias; el respeto a cuanto disponen las normas evita entrar en debates de este tipo. Parece cierto que la mujer tiene escasa representación en la Guardia Civil, que el cumplimiento de las misiones asignadas al Cuerpo aconsejan un incremento del personal femenino y que dicho incremento se favorece con la reducción de marcas mínimas a exigir, a la mujer, en las pruebas físicas.

La Ley 42/99, siguiendo el criterio de la 17/89, dice que *en los sistemas de selección no podrán existir más diferencias por razón de sexo que las derivadas de las distintas condiciones físicas que, en su caso, puedan considerarse en el cuadro de condiciones exigibles para el ingreso*.

Especial atención dedica la Ley a proteger a la mujer embarazada que concurre a pruebas selectivas; en el desarrollo reglamentario de ese precepto deben conciliarse los intereses en juego de forma que, una vez garantizados los derechos reconocidos a la aspirante encinta, se evite que queden plazas sin cubrir.

PROMOCION INTERNA

Concepto. La Ley 42/99 dice que la promoción interna *consiste en el acceso de los guardias civiles a la Escala inmediatamente supe-*

rior a la que pertenecen, en las condiciones que se determinan. Es preciso matizar el contenido de esta definición pues, a pesar de su aparente carácter general, no incluye como promoción interna el paso desde la Escala Facultativa Técnica a la Facultativa Superior ni permite considerar, a estas Escalas Facultativas y a ese fin, como inmediatamente superiores a ninguna de las otras cuatro que integran la Guardia Civil. Así pues, sólo se puede utilizar la promoción interna para acceder desde la Escala de Cabos y Guardias a la de Suboficiales, desde ésta a la de Oficiales y, desde esta última, a la Superior de Oficiales dentro del porcentaje previsto en la Ley.

Requisitos para la promoción interna. Algunos de los requisitos exigidos para la promoción interna quedan expresamente establecidos en la Ley: impone que el sistema de selección a aplicar será el concurso-oposición en el que se valorará el historial profesional de los interesados, exige tener cumplidos dos años de servicios en la propia Escala y reserva, a este procedimiento, la totalidad de las plazas a cubrir en las Escalas de Suboficiales y Oficiales y hasta el veinte por ciento en la Superior de Oficiales.

La ley remite a normas de rango reglamentario la determinación de otros requisitos: tales son los empleos, límites de edad, sistemas de selección, titulaciones, número máximo de convocatorias y demás condiciones a reunir por los aspirantes.

Sistema de selección. El concurso-oposición es el sistema selectivo adecuado para materializar la promoción interna ya que permite valorar simultáneamente dos aspectos fundamentales para calibrar la calidad de los aspirantes: sus vicisitudes profesionales y sus conocimientos y aptitudes. Sin embargo, no puede perderse de vista la finalidad de todo proceso selectivo; la propia Ley 42/99, en su artículo 26.3, dice que, *en los sistemas de selección, las pruebas a superar serán adecuadas al nivel y características de la enseñanza que se va a cursar ... y para acreditar las aptitudes psicofísicas necesarias.* En la puntuación a asignar a cada una de las dos fases —concurso y oposición— debe buscarse el equilibrio oportuno sin que, en ningún caso, se ponga en peligro el fin último que la ley asigna al proceso. Dicho de otro modo, las

vicisitudes profesionales no deben alcanzar una puntuación tan alta que determinen el resultado de las pruebas selectivas.

No se advierte justificación alguna para que la Ley remita, a su desarrollo reglamentario, la determinación de los sistemas de selección para la promoción interna cuando el mismo artículo impone forzosamente el concurso-oposición; debemos entender que los reglamentos establecerán el procedimiento de aplicación del sistema de concurso-oposición previsto por la Ley.

Tiempo de servicios. La exigencia de dos años, al menos, de tiempo de servicio cumplido en la Escala a la que pertenece el aspirante parece correcta en términos absolutos pero induce a la reflexión si se compara con los tres años que, el artículo 65 de la Ley 42/99, exige para presentarse al concurso-oposición necesario para ascender a Cabo; no queda claro el criterio del legislador.

En los últimos meses se ha rebajado en un año —de diecinueve a dieciocho— la edad mínima exigida para participar en el concurso-oposición de acceso a la Escala de Cabos y Guardias y se ha reducido, en otro año, el período de prácticas del plan de estudios a superar para acceder a dicha Escala; ello ha mejorado notablemente las expectativas de promoción profesional en el Cuerpo. Con un aprovechamiento óptimo de oportunidades, se puede ser Guardia Civil a los veinte años, Sargento a los veintitrés, Alférez a los veintiséis y Teniente de la Escala Superior de Oficiales a los treinta. A esta posibilidad debe sumarse, como veremos más adelante, la de cambio de Escala para quienes sean diplomados o licenciados universitarios en las áreas de conocimiento que se determinen.

Reserva de plazas. Como ya se ha dicho, la Ley reserva a la promoción interna todas las plazas convocadas para acceso a las Escalas de Suboficiales y de Oficiales y hasta el veinte por ciento de las convocadas para acceso a la Superior de Oficiales.

Extraña la terminología que utiliza la Ley pues no dice claramente que a las Escalas de Suboficiales y a la Oficiales sólo se podrá acceder por el sistema de promoción interna; dice que se reserva a este procedimiento la totalidad de las plazas anunciadas. No se sabe respecto de quién se produce esa

reserva. Cabe preguntarse qué podría hacerse si, por falta de aspirantes o por no superar las puntuaciones mínimas previstas en la convocatoria, no pudieran cubrirse la totalidad de las plazas así reservadas.

La reserva, a la promoción interna, de hasta el veinte por ciento de las plazas anunciadas para acceso a la Escala Superior de Oficiales proporcionará grupos de alumnos que previsiblemente no excederán el número de siete; ello dificulta dar a esos grupos un tratamiento docente específico en la Academia de Oficiales.

Empleos y límites de edad. La Ley remite a su desarrollo reglamentario la determinación de aspectos importantes en la promoción interna. Cita, en primer lugar, a los *empleos y límites de edad*, factores que es oportuno comentar juntos porque van asociados al transcurso del tiempo. El legislador podía haberse referido sólo a los empleos o sólo a los límites de edad pero ha preferido simultaneizar ambos factores y eso puede originar situaciones injustas: si no se acierta en el desarrollo de la Ley puede resultar penalizado el hecho meritorio de haber alcanzado, con poca edad, un determinado empleo.

Parece claro que, en la Escala de Cabos y Guardias, en la de Suboficiales y en la de Oficiales sólo existe un empleo que podría excluirse, con cierto fundamento, de la promoción interna: el último de cada Escala y ello por la razón de ser un destino llamado a desempeñar funciones que se suponen de especial relevancia. Así se entiende que –salvo para el ascenso a Cabo– en cada Escala sólo haya un curso de capacitación y esté orientado a facultar para el ascenso al último empleo, que para asistir a ese curso sea preciso una previa clasificación y que se ascienda por el sistema de elección. Como se ve, para ascender al último empleo de cada Escala existe un riguroso procedimiento en el que se acredita tanto la capacitación y prestigio profesionales de los interesados como la consideración que merecen al mando.

De ser necesario excluir, para la promoción interna, algún empleo de las Escalas afectadas –como parece indicar la Ley– debe ser el Cabo Mayor, Suboficial Mayor o Teniente Coronel de la Escala de Oficiales por las razones citadas. En ese caso, ha de entenderse

que el mérito de alcanzar el último empleo de cada Escala es mayor que el de obtener el primero de la Escala inmediata superior; de otro modo, se llega a la conclusión de que, quienes no hayan sido clasificados para realizar el respectivo curso de capacitación o no consigan superarlo, se encuentran en situación ventajosa pues mantienen el derecho a la promoción interna.

Esta reflexión resulta escasamente aplicable a la Escala de Oficiales pues, a partir de cierto empleo inferior al de Comandante, no será provechoso acceder a la Escala Superior de Oficiales, por promoción interna, para ingresar en ella con el empleo de Teniente.

Respecto de los límites de edad, parece lógico que sean amplios pues, de otra forma, desaparecen demasiado pronto las expectativas de promoción interna que incentivan la actualización y mejora de conocimientos de muchos miembros del Cuerpo. En la fijación de la edad máxima, sólo debe asegurarse que el tiempo de servicio que queda por cumplir a los interesados sea suficiente para rentabilizar el gasto de un curso académico en un centro docente de formación. La edad de cincuenta años que, como máxima, establece el ordenamiento jurídico vigente, parece correcta; sin embargo, la edad media de quienes vean logradas sus aspiraciones de promoción interna será muy inferior a la máxima citada.

Titulaciones. Determinar las titulaciones a exigir para la promoción interna no es asunto pacífico. El artículo 33.1 de la derogada Ley 17/89, decía que “*en cada uno de los grados indicados (básico, medio o superior de la enseñanza de formación), la incorporación a Escala determinada supondrá, con la atribución del primer empleo militar, la obtención de una titulación equivalente ...*”; esa referencia conecta, para el personal de la Guardia Civil, con el artículo 5.3 de la Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completa el régimen del personal de la Guardia Civil (Ley 28/94) que vincula, a la *incorporación* a la Escala de Cabos y Guardias, la obtención de la titulación equivalente a la de Técnico. En términos similares se expresa el artículo 20.2 de la Ley 42/99 al decir que “*en cada uno de los grados indicados (cuatro grados de enseñanza de formación para acceder, respectivamente, a las Escalas de Cabos y Guardias, de Suboficiales,*

de Oficiales y Superior de Oficiales), *la obtención del primer empleo al incorporarse a la correspondiente Escala será equivalente ...*". Como puede verse, la equivalencia entre la pertenencia a nuestras Escalas y determinados títulos del sistema educativo general (técnico, técnico superior, diplomado universitario o licenciado universitario) está supeditada, por imperativo legal, a la producción de un hecho concreto: la *incorporación* a la Escala correspondiente en su *primer* empleo. Es decir, al acceso a dicha Escala cumpliendo los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico que trae causa de cualquiera de las leyes citadas en este apartado.

Pero no todos los miembros de las actuales Escalas se han *incorporado* a ellas por ese sistema; muchos se integraron en las Escalas de Suboficiales y Ejecutiva (hoy de Oficiales), conservando el empleo que tenían, al amparo de la disposición transitoria cuarta de la derogada Ley 28/94; es decir, sin cumplir el hecho previsto en las leyes antes citadas. Por último y durante los años 1998 y 1999, se ha ingresado en las Escalas de Suboficiales y en la Ejecutiva (hoy de Oficiales) al amparo de la disposición transitoria decimosexta de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (Ley 66/97), sin exigencia de titulación alguna. Terminados los dos años de vigencia de tal disposición transitoria y a falta de reglamentos que desarrollen expresamente lo dispuesto en la Ley 42/99, surge una pregunta en cuya respuesta existe disparidad de opiniones: ¿qué titulaciones son exigibles para la promoción interna?

La Ley 42/99 (ya lo hacían también las 17/89 y 28/94) declara que la enseñanza en la Guardia Civil se configura como un sistema unitario que *garantiza la continuidad del proceso educativo* y está *integrado en el sistema educativo general*. Por otra parte, la LOGSE, en su artículo 31, dice que *para el acceso a la formación profesional específica de grado superior será necesario estar en posesión del título de Bachiller* y, en su artículo 32, añade que *será posible acceder a la formación profesional específica sin cumplir los requisitos académicos establecidos siempre que, a través de una prueba regulada por las Administraciones educativas, el aspirante demuestre tener la*

preparación suficiente para cursar con aprovechamiento estas enseñanzas. Parece claro que, para acceder a la Escala de Suboficiales, es necesario poseer el título de Bachiller o haber superado la prueba correspondiente de entre las previstas en el artículo 32.2 b) de la LOGSE. Sin embargo, el Reglamento de ingreso arroja cierta confusión en esta materia: su artículo 19.1.b) remite al 18.1.a).^{2º} para fijar el título académico exigible a quienes pudieran acceder *directamente* a la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil (son el título de Bachiller o la superación de la prueba equivalente del artículo 32.2 de la LOGSE); sin embargo, el artículo 24 de ese Real Decreto —que establece las condiciones particulares para los miembros de la Guardia Civil que utilicen la *promoción interna*— omite la exigencia de título académico alguno. Ello obliga a interpretar cada uno de esos preceptos en el marco general del ordenamiento jurídico. En primer lugar, el artículo 18.1.a).^{2º} del Reglamento de ingreso, tan citado, exige el título de Bachiller o la prueba equivalente para acceder *directamente* a la Escala Básica (Suboficiales) de los Cuerpos Generales de los Ejércitos y de Infantería de Marina y, su artículo 26.1.a), impone el cumplimiento de los mismos requisitos a los militares profesionales de tropa y marinería que aspiren a ingresar, por *promoción interna*, en dichas Escalas Básicas. Para acceder a la Escala Básica (hoy de Suboficiales) de los Cuerpos Generales de los Ejércitos, tanto por acceso directo como por promoción interna, es preciso poseer el título de Bachiller o haber superado la referida prueba del artículo 32 de la LOGSE; si no se exigen esos mismos requisitos para acceder a la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil estaremos en desigualdad de condiciones con los Suboficiales y Oficiales (Escala de Oficiales) de los Ejércitos.

En armonía con esta interpretación, el Real Decreto 1562/1995, de 21 de septiembre, sobre directrices de los planes de estudios de las enseñanzas de formación para el acceso a las Escalas de Suboficiales y de Cabos y Guardias de la Guardia Civil, en su artículo 4, dice que *para el acceso a la enseñanza de formación de la Escala de Suboficiales será necesario estar en posesión del título de Bachiller*. No obstante, también será posible

*acceder a estos estudios sin cumplir el citado requisito académico, previa acreditación de la superación de la prueba que se recoge en el artículo 32 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, referida a los ciclos formativos de la formación profesional específica de grado superior; en su artículo 10, determina los efectos de la superación de los planes de estudios para acceso a dichas Escalas y, por último, en su disposición adicional primera aclara que los efectos académicos señalados en el artículo 10 citado, podrán corresponder también a quienes hayan cursado en su momento, en su totalidad y con éxito, los correspondientes planes de estudios que facultaron su incorporación a las Escalas de Suboficiales y de Cabos y Guardias de la Guardia Civil y aquellos otros que, según la disposición transitoria cuarta de la Ley 28/94, se integraron en las citadas Escalas. Sigue diciendo esa disposición adicional que *para alcanzar estos efectos, será necesario acreditar los requisitos académicos que, para cada Escala, establece el artículo 4 (antes transcrito) del presente Real Decreto.**

Como puede verse, el ordenamiento jurídico dice que el hecho de pertenecer a la Escala de Cabos y Guardias no produce por sí solo, para el interesado, efectos académicos que le faculten para acceder a la de Suboficiales; durante los dos años de vigencia de la Ley 66/97, se ha suspendido la exigencia de tales requisitos académicos. En el desarrollo de la Ley 42/99, deben seguir exigiéndose porque así lo establece la LOGSE, porque es conveniente para dar continuidad al sistema y porque garantiza la igualdad de titulación con las Escalas Básicas de los Cuerpos Generales de los Ejércitos. El sistema docente de la Guardia Civil está integrado en el sistema educativo general; tal integración impone un paralelismo entre las titulaciones exigidas por ambos sistemas para acceder a los planes de estudios de formación que proporcionan determinada capacitación profesional a quienes los superen. Parece lógico que, para acceder a la de Escala de Suboficiales, se exijan los mismos requisitos académicos que para acceder a la formación profesional específica de grado superior: título de Bachiller o prueba equivalente regulada en el artículo 32 de la LOGSE.

El Real Decreto 1563/1995, de 21 de septiembre, sobre directrices generales de los pla-

nes de estudios de las enseñanzas de formación para acceso a las Escalas Superior y Ejecutiva (hoy de Oficiales) del Cuerpo de la Guardia Civil, en su artículo 9, condiciona la obtención de la titulación equivalente, tan citada, y la producción de los efectos académicos inherentes a dicha titulación, a la superación de los planes de estudios objeto de dichas directrices generales sin perjuicio de lo previsto, en su disposición adicional segunda, para los Oficiales titulados de la Enseñanza Militar Superior que accedieron a la Escala Superior (hoy Escala Superior de Oficiales) desde la Escala (única) de Oficiales de acuerdo con las previsiones de la disposición transitoria cuarta de la Ley 28/1994, de 18 de octubre.

La omisión de toda referencia a títulos académicos que, para la promoción interna en la Guardia Civil, hace el artículo 24 del Reglamento de ingreso es una laguna que no puede suponer un obstáculo a la aplicabilidad de la LOGSE y que queda ampliamente resuelta por normas del mismo rango, como son los Reales Decretos 1562/95 y 1653/95 que estaban en vigor al publicarse el citado Reglamento de ingreso y que siguen vigentes.

En resumen, en la Escala de Suboficiales y en la de Oficiales existen, a nuestro parecer, tres grupos diferenciados: quienes ingresaron en dicha Escala antes de entrar en vigor los actuales planes de estudios, quienes lo hicieron estando vigentes los actuales planes de estudios y antes de entrar en vigor la Ley 66/97 y, por último, quienes ingresaron en ellas, sin exigencia de requisito académico después de entrar en vigor la Ley 66/1997.

A la vista de cuanto antecede entendemos que quienes, perteneciendo a la Escala de Cabos y Guardias, deseen ejercer el derecho de promoción interna, deben estar en posesión del título de Bachiller o acreditar la superación de la correspondiente prueba regulada en el artículo 32 de la LOGSE; quienes pertenecan a la Escala de Suboficiales deben poseer, a tal fin, el título de Bachiller o acreditar la superación de la prueba prevista en el artículo 32 de la LOGSE. Para la promoción interna a la Escala de Oficiales, será necesario haber accedido a la de Suboficiales con los requisitos citados o haberlos conseguido perteneciendo a esta última Escala citada. Para

acceder a la Superior de Oficiales, por promoción interna, será preciso haber accedido a la Escala de Oficiales cumpliendo los requisitos citados o haber obtenido el título de Bachiller u otro superior perteneciendo a la Escala de Oficiales.

No puede negarse que los cambios de criterio del legislador en esta materia perjudican al principio de seguridad jurídica e introducen un casuismo excesivo en las vicisitudes personales que complicará notablemente la tarea de comprobar la posesión de los requisitos académicos exigidos en cada convocatoria; ello puede aconsejar la aplicación de criterios prácticos en detrimento de la justicia o de la equidad.

Es preciso distinguir entre los efectos académicos y la capacitación profesional que produce el acceso a una Escala; los primeros están fijados expresamente en el ordenamiento jurídico y la segunda facultad para cumplir las funciones que la Guardia Civil tiene asignadas en el ámbito de competencia correspondiente a esa Escala y ello sin diferencias por razón del título del sistema educativo general que puedan poseer los interesados.

Número de convocatorias. No existe razón aparente para variar el criterio tradicional de mantener, en tres, el número de convocatorias que cada interesado puede consumir en su intento de promoción profesional.

Otras condiciones. Para regular las demás condiciones a exigir en la promoción interna parece suficiente adaptar, a la nueva Ley, todos los requisitos específicos contemplados en las disposiciones reglamentarias que desarrollan el ordenamiento legal anterior pues se han manifestado eficaces. La Ley 42/99 autoriza al Gobierno a incluir, al amparo de esta referencia, todas las innovaciones que estime necesarias en esta materia.

ACCESO DIRECTO A LA ESCALA SUPERIOR DE OFICIALES

En la Unión Europea se está sometiendo a profunda revisión el acierto en las condiciones exigibles a quienes han de integrarse en la Escala Superior de Oficiales de las Instituciones policiales de naturaleza militar así como el

contenido de los planes de estudios a superar y el grado de intervención que la Universidad debe tener en el desarrollo de esos planes. El cambio de milenio parece aconsejar, a la Universidad, un detenido análisis de su propia función, estructura, eficacia e implicación en la sociedad a la que sirve. El futuro de las Instituciones afectadas y de la sociedad misma depende de la calidad en la formación integral y en la capacitación profesional de quienes desempeñen, dentro de cada una, las funciones de mayor trascendencia.

La selección de quienes han de acceder *directamente* a nuestra Escala Superior de Oficiales, se ajusta al sistema general establecido para el ingreso en las Escalas Generales de los Ejércitos y corre a cargo del Ministerio de Defensa. La Guardia Civil participa en el desarrollo de los planes de estudios de nuestros futuros Oficiales desde el momento mismo de su incorporación a la Academia General Militar en la que permanecerán dos cursos; los tres cursos restantes, se imparten en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil. Parte de la carga lectiva de esos tres últimos años citados será compartida por quienes aspiran a acceder a la Escala Superior de Oficiales desde la Escala de Oficiales de la Guardia Civil.

CAMBIO DE ESCALA

La Ley 42/99 introduce dos nuevas Escalas en la estructura de la Guardia Civil: son las Escalas Facultativas Técnica y Superior a las que tendrán acceso respectivamente diplomados o licenciados universitarios (o sus equivalentes en carreras técnicas) en las áreas de conocimiento que especifique cada oferta de empleo público en que se anuncien plazas para estas Escalas.

A los miembros de las demás Escalas de la Guardia Civil reserva la Ley hasta el setenta y cinco por ciento de las plazas convocadas para acceso a dichas Escalas Facultativas siempre que se encuentren dentro de los límites de edad y posean las titulaciones que reglamentariamente se determinen; por supuesto, los límites de edad deberían referirse a edad máxima. La Ley omite un elemento que podría haber fijado: el tiempo de

permanencia en la Escala de origen. No parece necesario exigir condiciones de permanencia en dicha Escala dadas las características del cometido que han de realizar los miembros de Escalas Facultativas: el ejercicio, en beneficio de funciones específicas que la Guardia Civil tiene asignadas, de los conocimientos propios de la enseñanza universitaria que los interesados acreditan con la titulación poseída.

A diferencia de la promoción interna en la que se accede a la Escala inmediata superior en su primer empleo, sea cualquiera el que tenía el interesado, en la incorporación a las Escalas Facultativas por cambio de Escala, desde otra del mismo nivel, se conserva el empleo y el tiempo de servicio cumplido en la Escala de origen.

La disposición transitoria octava de la Ley dice que en la provisión de plazas hasta el año 2004, para el acceso a las Escalas Facultativas Superior y Facultativa Técnica se podrán reservar la totalidad de las plazas para cubrir las por el sistema de cambio de Escala.

Las plazas reservadas que no se cubran con personal perteneciente a otras Escalas del Cuerpo se deben acumular a las asignadas a personal de libre procedencia.

PROSPECTIVA

Especial referencia a la Escala de Cabos y Guardias.

Reducción de la edad mínima. Como puede verse, las posibilidades de incidir en la configuración de los grupos en los que han de aplicarse los procesos selectivos para acceso a las distintas Escalas de la Guardia Civil, son relativamente escasas. Se han venido adoptando las medidas que resultaban beneficiosas. Así, la reducción, en un año, de la edad mínima permitida para concurrir al proceso selectivo para acceso a la Escala de Cabos y Guardias no sólo se propuso aplicar a esta materia las consecuencias jurídicas derivadas de la mayoría de edad que nuestra Constitución establece a los dieciocho años; supone también la oportunidad de acceder al grupo de aspirantes potenciales en la primera ocasión

posible, como lo venían haciendo las demás Instituciones que realizan procesos selectivos sobre el mismo grupo. Cuando la edad mínima para ingreso en esa Escala era de diecinueve años, la Guardia Civil accedía a un grupo de jóvenes que, el año anterior, había sido objeto de selección por otras Instituciones; es lógico suponer que habían sido captados ya los aspirantes mejor capacitados. La medida de rebajar la edad mínima a los dieciocho años, aunque simple en su apariencia, permitirá mejorar la calidad de nuestros futuros Cabos y Guardias.

Reducción del período de prácticas. Los dos años de duración del período de prácticas previsto en el plan de estudios que faculta para el acceso a la Escala de Cabos y Guardias no sólo eran excesivos sino que ponían a nuestros alumnos en desventaja con los de otras Instituciones pues ingresaban en el Cuerpo más tarde –con el consiguiente riesgo de ver frustrado su objetivo–, percibían haberes inferiores durante más tiempo y se retrasaba el momento a partir del cual empezaban a cumplir las condiciones exigidas para la promoción interna. Esta medida hace más atractivo el ingreso en dicha Escala porque mejora las expectativas de promoción profesional.

Militares profesionales de tropa y marinería. Constituyen el grupo más numeroso de aspirantes a ingreso en la Escala de Cabos y Guardias; la mitad de la plantilla de la Guardia Civil terminará teniendo esa procedencia. Es muy deseable que las Fuerzas Armadas, en su proceso de profesionalización, proporcionen a nuestro Cuerpo aspirantes con la calidad necesaria para garantizar el eficaz cumplimiento de nuestras misiones específicas.

Guardias Jóvenes. Un procedimiento, entre otros posibles, de mejorar las expectativas de promoción profesional para los Guardias Jóvenes y, por tanto, de mejorar la calidad de este grupo de aspirantes podría consistir en seleccionarlos con la edad de dieciséis años de forma que permanezcan dos años en el Colegio cursando el Bachillerato y preparando, al mismo tiempo, la oposición de ingreso en la Guardia Civil. Quienes no consiguieran ingresar en la Escala de Cabos y Guardias, habrían complementado su currículo académico para afrontar otras opciones. Superado el con-

curso-oposición, los Guardias Jóvenes deberían cursar el plan de estudios correspondiente –junto con los demás miembros de su convocatoria– en la Academia de Guardias y de Suboficiales pues esa convivencia mejora la configuración de las promociones, facilita el escalafonamiento unitario de sus miembros y evita la anómala situación actual pues el Colegio no forma parte de los centros docentes de formación de la Guardia Civil. La baremación del título de Bachiller y una sólida preparación para superar el concurso-oposición mantendría, para los Guardias Jóvenes, las probabilidades de ingreso en la Escala de Cabos y Guardias sin necesidad de una reserva de plazas cuya constitucionalidad está siendo cuestionada.

Sobre la promoción interna.

Como ya se ha dicho, el grupo sobre el cual ha de realizarse la selección para acceso a la Escala de Suboficiales, a la de Oficiales o a la Superior de Oficiales por promoción interna viene determinado por el de seleccionados para el acceso a la Escala de Cabos y Guardias. Una vez configurado el grupo, las posibilidades de mejorar la capacitación de sus miembros se basan principalmente en el esfuerzo de los interesados para incrementar su preparación cultural y profesional.

La Guardia Civil no puede permanecer indiferente a ese esfuerzo y debe potenciarlo. Nuestro sistema docente recoge una modalidad específica de enseñanza: la de actualización o mejora de conocimientos. Por esta vía se puede potenciar el esfuerzo de aprendizaje

que realizan los interesados y, lo que es también importante, se puede reducir la desigualdad de oportunidades que, para la promoción profesional, se derivan del lugar y características del destino que cada uno ocupe.

Se está trabajando en un sistema de enseñanza a distancia que permita utilizar nuestra red informática para facilitar el cumplimiento de los objetivos asignados a la fase de correspondencia de cualquier curso programado y la preparación cultural y profesional para la promoción interna; ese sistema puede ser utilizado también para gestionar el conocimiento poniendo, a disposición de cuantos puedan precisarlos, los datos y referencias que las vicisitudes del servicio demanden.

Conclusión.

Como puede verse, se presta una esmerada atención a cuantos factores puedan mejorar tanto la calidad del grupo en que ha de hacerse la captación de recursos humanos como la eficacia de los procesos selectivos a aplicar; toda medida que incida favorablemente en el sistema, es puesta en práctica de inmediato. No cabe duda de que el acceso a las distintas Escalas de la Guardia Civil tiene hoy un fuerte atractivo pero ese atractivo será mayor si conseguimos mejorar nuestro sistema de enseñanza de forma que los miembros del Cuerpo se sientan aún más realizados y satisfechos en el ejercicio de la profesión y puedan cumplir, en los plazos previstos e igualdad de oportunidades, las expectativas de promoción profesional que el ordenamiento jurídico les brinda.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL MODELO CONSTITUCIONAL DE SEGURIDAD PUBLICA

LUCIANO PAREJO ALFONSO

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

INTRODUCCION

Desde sus mismos orígenes, el Estado moderno se ha sustentado, en último término, en el aseguramiento y mantenimiento de la paz gracias al monopolio de la fuerza y la coacción.

Esta función esencial del Estado no ha dejado de crecer en importancia a lo largo del tiempo, si se tiene en cuenta que se trata de garantizar las condiciones mínimas externas de la convivencia que son presupuesto para el libre desarrollo de la personalidad individual y del funcionamiento del cuerpo social (aspectos ambos de una misma realidad) en todas las dimensiones. En la actualidad es más esencial que nunca, precisamente por i) el pluralismo y la complejidad de la sociedad, que dificultan la determinación del orden mínimo de valores comunes de la convivencia pacífica, es decir, del orden público; ii) la conversión de la sociedad, además, en una «sociedad del riesgo» caracterizada por la superación del principio, que hasta entonces la había venido rigiendo, según el cual lo deseado es hacedero y lo no deseado es soslayable; y iii) la alteración de la tensión y, por tanto, el equilibrio entre el «cambio» y la «estabilidad», en el sentido de la entronización del cambio continuo y rápido, lo que vale decir de la coyunturalidad y la incertidumbre.

Estas transformaciones no han dejado de tener obviamente consecuencias para el Estado, en su triple carácter de Estado democrático, social y de Derecho. Estado, además, que hoy ha dejado de ser ya la instancia de referencia última y acotadora del espacio en el que se desenvuelve por entero la vida social y política relevante.

El Estado y el Derecho experimentan cada vez más una reducción a instrumento para la adaptación al cambio continuo y a la complejidad social. Han pasado a la condición de medios de dirección social y no sólo ni preferentemente de organización y control de situaciones y relaciones sociales y del tráfico de bienes, sino de la actuación de todo tipo de sujetos para la efectividad de los procesos sociales: un medio de en éstos de perturbaciones. Y ello en un contexto de quiebra del modelo de reparto de responsabilidades entre el propio Estado y el ciudadano y, en el seno de la sociedad, entre el empresario y el trabajador.

Algunas repercusiones sobre la estructura, la organización y el funcionamiento del Estado son visibles ya en la doble tendencia a la integración supranacional (transformación hacia la «estatalidad abierta»; expresión acuñada, para el Derecho público interno alemán, ya en 1964, por K. Vogel (1), y a la descentración territorial interna (transformación hacia la desagregación del poder constituido en una pluralidad de instancias). El sistema estatal, en cuanto sistema de poder público, deja, pues, de ser monolítico y monocéntrico (única centralidad) para ser complejo y policéntrico, dotado de un equilibrio precisado de renovación constante. Otras repercusiones, en la misma línea de la fragmentación del espacio político o público, están todavía fraguándose y lucen en algunas propuestas, sorprendentes desde el punto de vista de las categorías establecidas, como por ejemplo las de B. Wehner (2): desagregación del espacio político de debate y decisión hoy único (en cada una de las instancias del Estado) en diferentes espacios por ámbitos de problemas y cuestiones fundamentales y traslación de tal desagregación a la organización misma del poder público y, por tanto del Estado, desde la idea de que la diferencia de naturaleza de los problemas colectivos requiere formas de representación y ejercicio del poder distintas. Con el resultado, de aceptarse tales propuestas, del tránsito de un sistema de democracia unidimensional a otro de democracia pluridimensional.

En este orden de ideas, nuestro Estado, aunque ha acreditado una enorme capacidad de evolución, presenta un grado variable, según materias, de adaptación a los requeri-

mientos a los que hoy debe hacer frente. Uno de los aspectos en que es constatable un cierto o relativo retraso es precisamente, a pesar de su carácter básico para la convivencia, el de la seguridad y orden públicos. La razón de que así sea estriba sin duda tanto en nuestra historia, como en los términos de la construcción del Estado constitucional. Dejando de lado la sin duda importante influencia del factor representado por el militarismo tan presente en nuestra reciente historia (estudiado por M. Ballbé) (3), interesa aquí destacar más bien la prevalecida entre nosotros de un entendimiento del orden público como noción formal, interpretable y definible por y desde el poder, legitimado, a su vez, para su imposición unilateral y coactiva en la vida social. Esta circunstancia capital ha tenido como consecuencia más notable la percepción colectiva de la acción pública de seguridad, es decir, de mantenimiento del orden público como sujeta a un límite relevante jurídicamente y, por tanto, un control jurídico externo, es decir, judicial, únicos y últimos: los proporcionados, precisa y respectivamente, por la definición legal de lo ilícito penal y el orden jurisdiccional de lo criminal. Salvo el penal, pues, la referida acción se despliega normalmente en principio sin sujeción a ningún otro criterio jurídico anterior y más afinado de dirección y limitación. En particular, luce por su falta notable de desarrollo y aplicación generalizada el que, de otro lado, es connatural a la acción de policía del orden público en tanto que acción administrativa, sujeta por definición, toda ella, al principio de legalidad.

Los periodos constitucionales democráticos han sido, por ello, de intento (fallido) de instauración de una noción sustantiva o material de orden público. Los cuadernos robados y recuperados de M. Azaña se refieren justamente a uno de esos intentos: la concepción de la Ley de Orden Público como una de las tareas fundamentales de las primeras Cortes republicanas justamente para superar la desdichada Ley de Defensa de la República, cuya aplicación —obligada por inexistencia de otra mejor concebida— tantos problemas había provocado.

LA SEGURIDAD Y EL ORDEN PÚBLICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

El orden constitucional y las nociones de seguridad y orden públicos.

No puede, pues, sorprender que la Constitución de 1978 descansa sobre una noción material estricta de seguridad y orden públicos, condicionando así benéfica y su desarrollo legislativo. Pero tampoco que, a pesar de ello, la noción formal históricamente arraigada siga teniendo, por su gran fuerza inercial, un peso en absoluto despreciable. Como resultado, la situación en la materia al día de hoy dista aún de ser la querida por y, en todo caso, la deducible de la norma fundamental.

La Constitución, desde la reclamación de normatividad y aplicación directa de la totalidad de su contenido dispositivo, define el Estado en su doble dimensión de organización-poder y ordenamiento jurídico, siendo la primera para la realización de la segunda. Y ésta, articulada sobre un orden sustantivo presidido por los derechos fundamentales y las libertades públicas —al mismo tiempo situaciones de poder individuales frente al Estado y principios constructivos objetivos del ordenamiento, como ha precisado el Tribunal Constitucional—, está dotada de sentido, es decir, es valorativa por tener estimativa, cabalmente la que le proporciona el bien jurídico principal que consagra: la dignidad de la persona y el libre desarrollo de ésta en sociedad —respeto a la Ley y a los derechos de los demás—, que se declara, y esto es esencial aquí, fundamento del orden político y la paz social (art. 10.1 CE). Por ello mismo posee una lógica y estructura internas precisas, que expresa el artículo 53 CE: sus elementos (derechos calificados expresamente como fundamentales) más vinculados a la dignidad de la persona y, por tanto, a la personalidad individual tienen una especial consistencia frente a la acción del Estado y reclaman de éste fundamentalmente respeto y generación de las condiciones externas necesarias para su efectividad (no es casual, por tanto, que en el artículo 17 CE la libertad y la seguridad aparezcan relacionadas entre sí); por el contrario,

los más dependientes de las condiciones de vida en sociedad presentan una consistencia sustancialmente deferida al desarrollo constitucional y reclaman, por ello, una acción estatal positiva de configuración. En función de esta lógica, el contenido del orden sustantivo constitucional ofrece una gradación que va desde los derechos fundamentales y las libertades públicas que otorgan al ciudadano la que la doctrina alemana ha acuñado como «posición fundamental del ciudadano», pasando por los derechos y los deberes constitucionales dotados de contenido propio indisponible por el Estado, hasta los denominados «principios rectores de la política social y económica».

Asegurando al ciudadano, de forma efectiva, esa «posición fundamental» la norma fundamental ha quebrado la construcción puramente formal del Derecho público en general y del Derecho administrativo en particular, haciendo imposible la continuidad de la relación entre el poder público y, en concreto, el administrativo y el ciudadano como categoría única y monolítica, montada sobre el status subjetivo de uno y otro, es decir, la supra- e infraordenación. Porque ha hecho emerger el plano material o lo que es lo mismo las relaciones sustantivas con ocasión de y sobre las cuales se desarrolla y proyecta, respectivamente, la relación jurídico-pública. Es claro que este efecto ocurre básicamente a través de los derechos constitucionales y las libertades públicas o, lo que es lo mismo, la consagración como valor central de la libertad.

El orden político así definido implica unas nociones de seguridad y orden públicos acordes con el valor de la libertad, que —como, según conviene reiterar, se deduce sin más del artículo 17 CE— en modo alguno es incompatible con la seguridad.

La seguridad y el orden públicos como funciones políticas relevantes y fines de una acción administrativa especializada.

¿Qué son, pues, la seguridad y el orden públicos en la Constitución?

Se trata, por de pronto, de bienes y valores constitucionalmente protegidos (seguridad interior y exterior) que se corresponden con funciones políticas de gran relevancia y

demandan una específica y positiva acción estatal, teniendo por ello reflejo tanto en la parte sustantiva, como en la organizativa de la Constitución; y, en la segunda, no solo para establecer la primera asignación de la o las competencias en la materia (art. 149.1.29 CE), sino también para precisar que el ejercicio de ésta o éstas debe traducirse, por lo que se refiere a la seguridad interior o ciudadana, en una política pública con una clara e importante, podría decirse que primaria, dimensión administrativa. El artículo 104 CE se refiere expresamente a ella desde la perspectiva organizativa –las fuerzas y los cuerpos de seguridad del Estado y su misión, es decir, su finalidad–, que aparece cabalmente encuadrada sistemáticamente en el complejo organizativo y funcional integrado por el Gobierno y la Administración. El propio precepto legal precisa, quizá innecesaria pero significativamente, la dependencia de esa organización del Gobierno y, por tanto, su pertenencia a la Administración por éste dirigida, cabalmente en su condición de director de la política interior y titular de la función ejecutiva (art. 97 CE).

En consecuencia, se impone también entre nosotros la distinción elemental, corriente en el contexto europeo, entre la acción de investigación y castigo de los delitos, de represión de los ilícitos penales, de un lado, y la acción de prevención y defensa frente a peligros y riesgos, de otro; la *Strafverfolgung* de la *Gefahrenabwehr*. Y se impone, porque la CE diferencia perfectamente las materias «penal» o «criminal» (arts. 120.2 y 149.1. CE) y de «seguridad pública» o «seguridad ciudadana» (arts. 104 y 149.1.29 CE), asignando la responsabilidad sobre ésta al complejo Gobierno-Administración, es decir, considerándola propia de la función ejecutiva, y partiendo, por el contrario, de la responsabilidad del poder judicial sobre la primera en tanto que requiere el ejercicio de la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado, sólo actuable por los Jueces y Tribunales, al implicar la libertad personal por suponer la posibilidad de una condena de privación de ésta (arts. 117, 120.2 y 125, en relación con el art. 25, todos CE). De ahí cabalmente i) la prohibición a la Administración pública, no obstante la legitimidad constitucional de la atribución a la misma de la potestad sancionadora, de la imposición de sanciones

que, directa o subsidiariamente, supongan privación de libertad; ii) el establecimiento de las garantías típicas penales con ocasión de la garantía de la tutela judicial efectiva (art. 24 CE).

La dependencia funcional de la «policía judicial» de los Jueces y Tribunales y del Ministerio Fiscal (art. 126 CE) lejos de cuestionar confirma lo dicho. Pues presupone cabalmente la policía administrativa de seguridad, en su doble dimensión organizativa e institucional, intentando resolver el problema práctico que deriva de la natural pertenencia material a la función de juzgar (condenar) y ejecutar lo juzgado, que se inscribe en un poder constitucional independiente, de la tarea técnica o real previa de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente. Porque se trata de una pertenencia instrumental, que, con entera independencia de las diversas soluciones que puedan postularse por razones de conveniencia u oportunidad, no requiere inexcusablemente la incardinación de la «policía judicial» en el Ministerio Fiscal o, incluso, en el propio poder judicial.

La Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de protección de la seguridad ciudadana (LoPSC) es, pues, congruente con la norma fundamental cuando se centra no tanto ni principalmente en la investigación y la persecución de las infracciones penales, cuanto en la prevención de peligros y riesgos y la represión de las perturbaciones de la seguridad y el orden públicos. Sin perjuicio obviamente de que la policía en sentido organizativo, es decir, la organización administrativa de prestación del servicio de seguridad ciudadana cumpla materialmente, además y bajo la dirección funcional del Ministerio Fiscal y del poder judicial, la tarea propia de policía judicial, es decir, la actividad así calificada por referirse a la función propia de Jueces y Tribunales.

En consecuencia, la seguridad y el orden públicos es el fin propio de una actividad administrativa, la de la policía en sentido estricto; actividad que, por su propio objeto –no existe verdadera libertad en ausencia de un mínimo de seguridad–, incide en el *status* del ciudadano presidido por dicho valor de la libertad. De donde se sigue que la actividad administrativa de que aquí se trata está lejos de ser incompatible con la libertad y que, por tanto, la

libertad personal no es inaccesible para aquella actividad o refractaria absolutamente a ella.

El arraigo de la concepción formal del orden público y la inercia tanto de la percepción, motivada históricamente, de la incidencia gubernamental-administrativa en la libertad como antidemocrática, cuanto de la consecuente identificación de Estado democrático de Derecho con monopolio judicial de la garantía de la libertad (en concreto la personal), están en la base de una difusa y no explícita tendencia a obviar la constante, necesaria e inevitable intervención policial administrativa en la libertad personal, a pesar de constituir una realidad cotidiana de bulto, con los peligros que ello comporta. Ya en el momento mismo de surgimiento en Europa del Estado constitucional de la mano de la revolución francesa, la Declaración de Derechos de 1789 dejó dicho (art. 12) que: «La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita de una fuerza pública; esta fuerza pública es instituida para beneficio de todos y no para utilidad de aquellos a los que está confiada».

En una primera aproximación al fin de la actividad administrativa de policía de la seguridad pública o ciudadana sigue siendo válido hoy el concepto de orden público de nuestro administrativista clásico A. Posada (4): la situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado cuando se desarrollan las diversas actividades, individuales y colectivas sin que se produzcan perturbaciones.

Está implícito en este concepto que el orden a garantizar no es cualquiera, sino precisamente el requerido por orden jurídico, que el gran iuspublicista M. Hauriou (5) calificó como orden material y externo, estado de hecho opuesto al desorden, estado de paz opuesto al estado de perturbación. Orden que, para existir y ser efectivo, precisa, conforme al propio A. Posada y también a Santamaría, una acción administrativa concretada en medidas de prevención y de represión, con empleo de la coacción y de la sanción.

La clave del orden público radica, pues, en la idea de normalidad mínima. El riesgo (concretado en una situación de peligro) de actualización de una ruptura de esa normalidad y ésta misma, es decir, la perturbación de la normalidad son así las que legitiman la acción administrativa de policía. Esta es por ello necesari-

amente universal, en el sentido de no poderle ajena ningún ámbito de la realidad en el que sea posible que se manifieste un riesgo de perturbación del orden mínimo necesario para la vida colectiva; horizontal, en el sentido de transversal a cualquier otra actividad administrativa referida a concreto sector de la realidad; y consecuentemente subsidiaria de tales actividades administrativas específicas, en el sentido de no operar sino en caso de insuficiencia de las mismas para resolver los problemas propios del sector de que se trate.

A este concepto responde desde luego LoPSC, aunque aquí no sea posible desarrollar la argumentación precisa para fundamentar esta afirmación. Y así es porque no podía ser de otra manera, en la medida en que la Constitución establece y define, con la fuerza de una verdadera norma y precisamente la superior a todas dentro del ordenamiento estatal, un orden social sustantivo basado en la libertad y por ello esencialmente valorativo, cual se desprende ya de sus artículos 1.1 y 10.1 (conforme al cual la paz social se cifra en la dignidad y libertad de la persona dentro del respeto a los derechos de los demás y a la Ley). Tanto más tras nuestra incorporación a las Comunidades Europeas y la articulación de éstas en el marco institucional proporcionado por la Unión Europea, que remite su fundamento a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y Estado de Derecho, en cuanto *principios comunes a los Estados miembros* (art. 6 del Tratado de Unión Europea).

En consecuencia, puede decirse que, en nuestro ordenamiento, *la seguridad y el orden públicos son, al mismo tiempo, exigencias del orden jurídico y consecuencia de dicho orden*. Son exigencias del orden jurídico porque sin ellos no puede haber efectividad de las normas jurídicas, del ordenamiento jurídico en cuanto tal. Y son también al mismo tiempo consecuencia del orden jurídico, porque es éste el que los define y determina; más aún: el que los hace posibles, toda vez que no pueden existir una seguridad y un orden públicos verdaderos —en el sentido querido por la norma fundamental— sino en el marco del orden jurídico por ésta constituido y presidido.

La cuestión de la independencia del concepto de orden público a los efectos de la legitimación de la acción administrativa policial.

Alcanzado este punto surge la cuestión en modo alguno intrascendente o puramente teórica de la subsistencia o no, como concepto independiente del de seguridad pública o ciudadana, del de orden público. Cuestión ésta muy debatida desde siempre, en cuanto ligado históricamente el concepto al peligro de definición formal, por la sola voluntad de los órganos del Estado, de la normalidad a preservar.

Y, sin embargo, la noción continúa siendo no sólo útil, sino necesaria en el Estado democrático de Derecho. La prueba más clara de que así es la suministran los textos internacionales relativos a los derechos humanos y las libertades públicas:

- El artículo 29.2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 alude a la sujeción de las personas, en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, a las limitaciones establecidas por la Ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de *la moral, el orden público y el bienestar general* en una sociedad democrática.

La amplitud de las limitaciones no puede ser, pues, mayor, incluyendo una referencia expresa no ya al orden público, sino a la moral pública. Pero debe tenerse en cuenta que se trata de un orden y una moral a definir de acuerdo con las características de una sociedad democrática, lo que quiere decir pluralista; precisión, que es obviamente clave.

- Y el artículo 11.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4 de noviembre de 1950 autoriza las restricciones a los derechos y las libertades que sean necesarias en una sociedad democrática para la seguridad nacional, *la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito*, la protección de la salud o de la moral o la pro-

tección de los derechos y las libertades ajenos.

En este texto es observable la misma amplitud del ámbito de las restricciones posibles, si bien una mayor precisión en punto a su determinación gracias a la exigencia de su carácter necesario precisamente en una sociedad democrática. En él aparece más clara aún que en el texto universal anterior la independencia de los conceptos de seguridad pública y orden público y la referencia de ambos a una acción preferentemente preventiva.

La Constitución continúa empleando el concepto de orden público: así en sus artículos 16 y 21.2, es decir, en el contexto de los derechos fundamentales y las libertades públicas y para establecer sus límites. Son de destacar, en la línea del concepto de seguridad y orden públicos aquí sostenido, las expresiones que emplean ambos preceptos: la muy significativa de «orden público protegido por la Ley» en el primer caso y la no menos elocuente de «alteración del orden público, con peligro para personas o bienes» en el segundo. Y dentro del bloque de la constitucionalidad, los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña (arts. 17. 1 y 13.2, respectivamente) emplean la expresión «protección de las personas y bienes y mantenimiento del orden público» al tratar de las correspondientes policías autónomas. Por no hablar de la Ley orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, importante por razones obvias para los derechos fundamentales y las libertades públicas, que habla de «cualquier otro aspecto del orden público» (art. 13).

No puede sorprender, pues, que el Tribunal Constitucional parta de la independencia de los conceptos de seguridad y orden públicos, señalando que el primero es más restringido que el segundo (STC 33/1982, de 8 de junio), y defina éste, según la alusión que al mismo hace el artículo 21.2 CE, como un orden en sentido exclusivamente material (STC 66/1985, de 8 de mayo).

Puede entenderse así que en nuestro actual sistema constitucional:

- La seguridad ciudadana o pública es la relativa a la efectividad del orden jurídico,

es decir, al Estado como un todo y, por tanto, a sus instituciones y al funcionamiento de las mismas, así como a los derechos y bienes de los sujetos ordinarios o privados.

- El orden público alude mas bien a los comportamientos que, aún no estando reglados, son considerados por la conciencia colectiva como presupuesto mínimo indispensable para la convivencia ordenada. Se trata, como señala el Tribunal Constitucional, del orden mínimo en sentido material en lugares de tránsito público, que en modo alguno puede tenerse como sinónimo de respeto a los principios y valores incluso metajurídicos que estén en la base de la convivencia social.

La utilidad del orden público es evidente, si se tiene en cuenta la universalidad de la acción administrativa relativa a la seguridad y la consecuente imposibilidad de la previsión ex ante por el ordenamiento jurídico, siquiera con la necesaria precisión para una suficiente programación de la actividad de prevención de los peligros y de restablecimiento de la normalidad, de todos los supuestos de posible perturbación de la convivencia ordenada.

La policía como organización y acción administrativas relevantes para el orden de la libertad y los derechos y las libertades que de ella se derivan: sus consecuencias, en especial para la interpretación del artículo 17 CE.

La policía como organización y acción administrativas tienen en la Constitución asiento y perfil claros, en tanto que forman parte desde luego de la organización y la acción administrativas generales. Constitucionalmente hablando, pues, la policía de seguridad y orden públicos es Administración en el doble sentido subjetivo y objetivo. No es conforme con la norma fundamental, pues, su consideración como acción que puede definirse y desarrollarse en forma esencialmente libre hasta el único límite jurídicamente relevante de la ilicitud penal y sometida consecuentemente en principio sólo al control judicial criminal. Al igual que el resto de la actividad de la

Administración, la de policía en sentido estricto está sujeta en primer término y ante todo al estatuto que le imponen básicamente los artículos 103 y 106 CE, lo que quiere decir, en especial, que rigen para la misma los principios de legalidad (sometimiento pleno a la Ley y al Derecho) y eficacia, de un lado, y de control judicial y responsabilidad extracontractual, de otro, consagrados por dichos preceptos. La acción de policía de seguridad, pues, desde luego que ha de observar los límites que derivan de la ilicitud penal, pero ello no es en modo alguno suficiente para su regularidad: antes aún y primero ha de respetar los que resultan de la legalidad administrativa, sin por ello renunciar a ser eficaz.

Más concretamente: la policía de seguridad y orden públicos es una actividad administrativa que, conforme se ha adelantado, se desenvuelve en un campo con relevancia para los derechos fundamentales y las libertades públicas. Para cumplir su fin es inexcusable, en efecto, que opere incidiendo en la libertad y, por ende, en los derechos y las libertades en que aquélla se concreta, de suerte que en la relación jurídico-administrativa a que da lugar el ciudadano comparece y actúa siempre desde y en la «posición fundamental» que le asegura la norma fundamental. Se está ante una actividad que, por ello, se ofrece impregnada por completo de la tensión entre la libertad (las libertades) y sus límites y limitaciones legítimos, pues en el Estado de Derecho únicamente puede actuar correctamente para hacer efectivos estos últimos y así cumplir su misión de garantizar justamente la efectividad de todos los derechos fundamentales y libertades públicas de todos los ciudadanos, muy particularmente de la libertad personal y la seguridad consagradas en el artículo 17 CE.

La inercia de las ideas antes aludidas y, en particular, la del monopolio judicial de la garantía de la libertad personal y la concepción predominantemente negativa de la libertad personal que aún prevalece entre nosotros, unidas a la afirmación por el Tribunal Constitucional de que en esta materia no son posibles mas que las dos situaciones de libertad y privación de libertad (STC 98/1986, 10 de julio), han venido confinando el artículo 17 CE al campo de lo penal o criminal. Como en su momento argumentó convincentemente el malogrado J.

García Morillo (6), esta confinación carece de verdadera base, sin embargo, en el precepto constitucional, por cuanto este refiere la privación de libertad a los casos y en la forma previstos en la Ley, es decir, en las Leyes. Es claro así que los casos de privación de libertad no se reducen al previsto en el propio artículo constitucional, por más que éste sea el arquetipo de tal situación y esté entregado al control judicial. Lo confirma la interpretación a la luz de los artículos 5 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Públicas, ya citado, y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966. Y lo ha reconocido el Tribunal Constitucional, para quien los supuestos de restricción o privación de libertad no se agotan en la modalidad de prisión, ni los títulos para restringir la libertad se reducen a la comisión de un hecho delictivo (STC 178/1985, de 19 de diciembre; pronunciamiento éste acorde con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Ss. de 6 de noviembre de 1980, asunto Guzzrdi, y 28 de mayo de 1985, asunto Ashingdane).

Más allá de la controversia doctrinal a que ha dado lugar la afirmación del Tribunal Constitucional de la existencia en materia de libertad personal solo de dos situaciones, la de libertad y la de privación libertad, es evidente que la extrapolación de dicha afirmación conduce a una paradoja: el mayor garantismo de tal posición es meramente aparente, pues aquélla, no pudiendo hacer desaparecer las restricciones de la libertad distintas y menos intensas que la detención y la prisión, les priva de relevancia constitucional y, por tanto, de la protección dispensada por el artículo 17 CE (como, de otro lado, reconoce el propio Tribunal Constitucional: STC 22/1988, de 18 de febrero); consecuencia ésta, que es de todo punto de vista inaceptable. Sea como fuere, lo que no ofrece duda es la admisión constitucional de supuestos de restricción de la libertad distintos y de menor intensidad que la detención-prisión; supuestos en los que no juegan las garantías de los números 2, 3 y 4 del artículo 17 CE, sino las que establezcan las Leyes que los prevean y regulen, y que integramente justamente el campo en el que puede desplegarse la acción de la policía administrativa de seguridad y orden públicos.

El radio de acción del citado precepto constitucional es, así, más amplio que el penal, comprendiendo desde luego el de la materia administrativa de seguridad y orden públicos.

Desde la perspectiva del Estado de Derecho, la relevancia para el orden de los derechos fundamentales y las libertades públicas, especialmente la libertad personal, de la actividad administrativa de policía comporta tres consecuencias básicas:

1ª La reserva a la Ley de la regulación de la intervención en la libertad (art. 53.1 CE), que es, además, absoluta (art. 17.1 CE) y además orgánica (art. 81.1 CE) cuando menos cuando de los casos y las formas de privación de la libertad se trata (en este sentido STC 140/1986, de 11 de noviembre).

2ª El cumplimiento del principio de legalidad por la acción policial requiere que toda intervención en la libertad i) tenga una suficiente cobertura en la Ley formal, en su caso orgánica; y ii) se mantenga dentro del supuesto de hecho habilitante y del alcance y demás condiciones tipificadas para la forma de restricción o privación de que se trate.

3ª La infracción por la acción policial de las garantías previstas legalmente para los supuestos de restricción o privación de libertad supone, dada la especificidad de la libertad personal (STC 140/1986, de 11 de noviembre), una lesión del contenido constitucionalmente declarado de la libertad personal y, por tanto, de la incursión por la actividad administrativa, cuando ésta sea jurídica, de un vicio de nulidad radical (art. 62.1, a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

Queda dicho así que la actuación policial en modo alguno cae fuera del mecanismo general de legitimación de la administrativa: la atribución de potestades y la asignación de competencias. Ocurre que las características de la seguridad y el orden públicos y, en concreto, la imposibilidad de la previsión normativa de todos los supuestos de riesgo con peligro de perturbación de la normalidad mínima y, por tanto, de la consecuente programación legal, en los términos indicados, de la acción policial,

hacen necesario el recurso, junto a las habilitaciones específicas y tasadas, basadas en una densidad de regulación suficiente, a las habilitaciones genéricas, verdaderas cláusulas generales indeterminadas de mantenimiento de la seguridad y el orden públicos. Justamente esta circunstancia hace la importancia de la precisión de estos conceptos.

La LoPSC supera desde luego el test de cumplimiento de las exigencias comentadas, propias del Estado de Derecho. Como resulta de sus cuatro primeros artículos, acota el campo de la actuación legítima de la policía por relación al fin que le es propio, caracterizando ésta como primariamente preventiva y sólo secundariamente represiva, y cumple el cometido de la atribución de potestades y competencias, mediante normas, de diversa textura, que van desde la asignación de funciones hasta la de potestades en términos de habilitaciones tanto específicas (cuando la experiencia permite al legislador definir supuestos y consecuencias), como genéricas.

La importancia en el Derecho administrativo de la seguridad pública de los principios generales.

Cabalmente la apuntada dificultad de completa suficiente programación legal de la acción policial y la consecuente necesidad de recurso a la habilitación genérica conducen a la importancia en materia de seguridad y orden públicos de los principios generales del Derecho, de lo que sin duda es consciente la LoPSC que se preocupa de fijar algunos relativos a la relación tanto estatutaria funcionarial, como con el ciudadano. En el conjunto de estos principios, esenciales para la reducción de la discrecionalidad de la actuación policial, destacan sin duda los de oportunidad (respecto al sí y al cómo), posibilidad (respecto al contenido de lo ordenado), idoneidad (para la producción del efecto deseado, por razón de los medios a emplear) y, sobre todo, de proporcionalidad (con sus requerimientos sucesivos de menor incidencia posible, supuesta la necesidad de ésta; exclusión de consecuencias negativas desproporcionadas; y prohibición de exceso en la duración de la medida). Nuestra jurisprudencia está muy lejos aún de utilizar todos estos principios y, sobre todo, de

extraer de ellos todas las consecuencias necesarias.

La perspectiva del Estado de Derecho no agota los criterios de valoración jurídica de la acción policial. Siendo la normalidad mínima en que consiste el orden externo que proporciona seguridad para el correcto desenvolvimiento de la vida pública y social un estado fáctico del que depende, pues, la eficacia del orden jurídico, su mantenimiento reclama una acción positiva de la Administración, que, remitiendo al principio de Estado social, no es solo jurídica, sino en gran medida también técnica, real o material. En ella se hace especialmente relevante, pues, el criterio constitucional de la eficacia como medida de valoración jurídica, junto la de su legalidad y no incompatible con ella. Este criterio de valoración, muy en germen en nuestro sistema por lo que hace, en general, a la acción administrativa, lo está también, de forma acusada en la de carácter policial.

Los institutos básicos del Derecho administrativo de la seguridad pública; en particular, el riesgo y el peligro.

El instituto fundamental del Derecho de la seguridad y orden públicos en las situaciones ordinarias (en las extraordinarias lo es el de estado de necesidad, en el que ahora no se puede entrar) es sin duda el riesgo concretado, en su caso, en una situación de peligro. Y ello porque es éste el elemento que proporciona la clave para valorar la procedencia o no de la actuación policial y, en su caso, los términos en los que ésta deba tener lugar.

El de riesgo y, en su caso, peligro es desde luego un concepto legal (7) (está implícito a todo lo largo de la LoPSC), pero cuya elaboración ha de ser fundamentalmente doctrinal y jurisprudencial (de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y también penal) (8), del que, sin embargo, ni la doctrina ni la jurisprudencia se han ocupado, en nuestro caso, lo necesario.

El riesgo, concretado en su caso en peligro, alude a una determinada fase en el desarrollo de un hecho potencialmente dañoso de derechos y bienes jurídicamente protegidos y, precisamente por ello, peligroso, dentro de la cual

deben ser posibles y legítimas, por ello, medidas administrativas de policía. El concepto aparece referido, pues, a una situación que, dejada su evolución al decurso espontáneo de los acontecimientos, debe conducir en tiempo previsible y con suficiente probabilidad, según el juicio perito policial basado en la experiencia, a otra situación productora o determinante de una lesión de concretos bienes jurídicos protegidos y en último término del orden público. La lesión debe ser relevante y debida a influencias externas contrarias a las normas, lo que permite distinguirla de las simples molestias o incomodidades y de las faltas de gusto o la mala educación (sin perjuicio de que Leyes concretas o especiales puedan incluir también las molestias apreciables en la categoría de riesgo o peligro). El requisito de la suficiente probabilidad de la actualización del riesgo y, por tanto, del peligro no implica ni certeza ni necesidad de que el daño ocurra. Basta con la mera probabilidad de su producción, pues de la defensa preventiva frente al peligro, es decir, de la dirigida a impedir que éste se actualice, se trata. La prognosis de probabilidad requiere, para ser correcta, que, según los hechos cognoscibles objetivamente, pueda contarse, aplicando las reglas de la experiencia, con la producción del daño. En todo caso se relativiza y adecúa a la amplitud del campo de aplicación del concepto de peligro a través de la fórmula «si-entonces»: cuanto mayor sea el potencial daño, tanto menores son las exigencias al pronóstico de probabilidad de su acaecimiento. La prognosis presenta un componente temporal importante: el relativo a la determinación de cómo se han presentado o, si se quiere, se presentan los hechos al tiempo mismo de la decisión sobre la actuación administrativa. Desde este punto de vista, la referida determinación debe ser tal que haya justificado poderse contar con el acaecimiento del daño. Por ello, el peligro de que éste se produzca no tiene que ser ciertamente inmediato, pero tampoco ha de estar excesivamente lejano.

En definitiva, toda intervención policial en la esfera personal y patrimonial de los ciudadanos requiere la existencia de un riesgo o amenaza en grado de peligro para la integridad de bienes relevantes protegidos por el ordenamiento jurídico. Siendo dicha intervención pri-

ariamente preventiva y sólo secundariamente restablecedora del orden y represiva, el expresado concepto determina el umbral mismo de la legitimidad de la actuación policial. Y ello, porque la comprobación de una situación de peligro de perturbación de la seguridad y el orden públicos implica, de suyo, la de la producción de una lesión de éstos *in statu nascendi* (9).

En modo alguno desmiente lo dicho el supuesto de peligro aparente, sino que antes al contrario –y en cuanto excepción– lo confirma. En él la valoración realizada en su momento para acometer la acción policial –en si misma correcta– se desvela *ex post* y a la luz de la ulterior evolución de los acontecimientos como incapaz de producir lesión alguna de bienes relevantes y, por tanto, haber legitimado debidamente dicha acción. A pesar de ello la actuación realizada debe continuar considerándose correcta, siempre que lo haya sido la valoración *ex ante* efectuada, porque lo decisivo es justamente esta última. Por ello mismo no sucede lo mismo en el caso del llamado peligro putativo, en el que la apreciación de la existencia de peligro descansa exclusivamente en una valoración subjetiva de las circunstancias (fundamentalmente por deficiencia de información), con la consecuencia de inexistencia de peligro tanto *ex ante* como *ex post* y, por tanto, la ilegalidad de la actuación que haya podido desarrollarse.

La acción policial precisa justificarse siempre, pues, en una previa y adecuada valoración de la situación de que se trate a fin de determinar si ésta es capaz de legitimarla. Esta valoración debe ser, a su vez, resultado de un análisis de los datos fácticos y de un pronóstico sobre la evolución de los acontecimientos y de la situación en que pueden desembocar caso de no intervención policial (por muy elementales y rápidos que tales procesos de análisis y prognosis puedan ser). El razonamiento al efecto seguido es, por definición, perfectamente reconstruible *ex post* y, por tanto, en sede judicial y con fines de control (lo que vale decir susceptible de un control de esta naturaleza). El criterio de medida de la corrección (en términos de conformidad a Derecho) a utilizar no es otro que el propio de una hipotética valoración de las mismas circunstancias por un funcionario de policía tipo,

es decir, con buena formación, experiencia y prudencia.

En todo caso, la aplicación del criterio así establecido ha de tener en cuenta que la probabilidad de actualización del peligro legítimamente abarca un amplio espectro, que va desde la simple posibilidad hasta la certeza. El grado de probabilidad y, por tanto, de previsibilidad en el que se alcanza efectivamente el umbral legítimamente depende, pues, de diversos factores y, muy en particular, de:

1º El tipo de peligro de que en cada caso se trate, que —según tiene establecido ya la jurisprudencia— debe ser, teniendo en cuenta su condición abstracta o concreta: i) real o actual (no meramente hipotético); ii) de entidad suficiente; iii) capaz para producir, de actualizarse, un daño grave a bienes jurídicos protegidos, incluso en grado de constituir un verdadero estado de necesidad o para la integridad física o la vida. Y además, desde la perspectiva temporal, puede ser mediato o inmediato e, incluso, inminente y extremo.

2º La conducta observada por los posibles perturbadores del orden.

3º El valor de los bienes amenazados y, por tanto, la pretensión de efectividad de su tutela.

Obvio resulta decir que cuando la situación que se ofrece a la policía no es de mero riesgo, incluso concretado ya en un peligro real, sino de perturbación efectiva del orden demandante de una acción que ya no es preventiva, sino restablecedora y represiva, los requerimientos de legitimación de la decisión de intervención son específicos y distintos.

Bastan las consideraciones precedentes para poner de relieve que las nociones de riesgo y peligro distan entre nosotros del estado de elaboración y del manejo y aplicación depurados que serían deseables. Lo mismo puede decirse de los restantes institutos básicos del Derecho administrativo de la seguridad pública que aquí, por razones obvias, sólo se pueden mencionar: el estado de necesidad, el destinatario de la acción de policía, la responsabilidad personal en calidad de perturbador, el tercero a la referida acción y

su deber de auxilio y colaboración, las habilitaciones legales específicas para acciones policiales típicas, etc.

Es ésta una situación que urge superar. Sobre todo, si se tiene en cuenta que, al día de hoy y como consecuencia de la responsabilidad del Estado social en la sociedad del riesgo, la diversificación y la complejidad de éste comportan, paralelamente, la necesidad de una diversificación, mediante especialización, de la acción de policía preventiva y represiva. Basta para ello hacer referencia a la informática, las telecomunicaciones y el medio ambiente. Y también que la acción policial de tal Estado debe producirse, además de resolviendo la cuestión relativa a la imbricación material entre policía administrativa de seguridad y policía judicial de averiguación y represión del ilícito penal, teniendo en cuenta la construcción de aquél sobre una estatalidad al mismo tiempo abierta a la integración supranacional e internamente plural por articulada sobre instancias autónomas, con las consecuencias que de lo uno y de lo otro se siguen para la determinación de las nociones de seguridad y orden públicos y la organización y el desarrollo eficaces de la acción policial.

En esta materia, pues, aunque no esté, ni mucho menos, por hacer, si queda mucho por hacer.

NOTAS

(1) Klaus Vogel, *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit*, 1964.

(2) B. Wehner, *Nationalstaat, Solidarstaat, Effizienzstaat. Neue Staatsgrenzen für neue Staatstypen*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1992. Véanse de este autor, también, *Die Katastrophen der Demokratie. Über die notwendige Neuordnung des politischen Verfahrens*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1992; y *Der Staat auf Bewährung. Über den Umgang mit einer erstarrten politischen Ordnung*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 1993.

(3) M. Ballbé, *Orden público y militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*, Alianza, 2.ª ed., Madrid, 1985.

(4) A. Posada, *Tratado de Derecho Administrativo. Según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, 2.ª ed., revisada, T. I. Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1923.

(5) M. Hauriou, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 7.ª ed., Recueil Sirey, París, 1911.

(6) J. García Morillo, *El derecho a la libertad personal*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.

(7) Incluso en el plano constitucional: véase el art. 21.2 CE.

(8) En doctrina establecida básicamente al hilo del conocimiento de supuestos de exigencia de responsabilidad por el uso de armas de fuego por los agentes policiales.

(9) P. J. Tettinger, *Besonderes Verwaltungsrecht. Kommunalrecht, Polizei- und Ordnungsrecht*, 3.ª ed. actualizada, C. F. Müller, Heidelberg, 1993.

LOS INCENDIOS FORESTALES: INVESTIGACION, CAUSAS Y MOTIVACIONES

MANUEL SILOS PAVON

Coronel Jefe del Servicio de Protección de la Naturaleza
de la Guardia Civil

LA característica fundamental del clasificado como clima mediterráneo la constituye el hecho de que durante el período estival las temperaturas son altas y las precipitaciones escasas e incluso, en casos extremos, nulas, circunstancias todas ellas favorecedoras de la producción de incendios forestales en los países que, como el nuestro, disfrutan de este tipo de clima provocador del agostamiento y la facilidad de combustión de la vegetación, con especial incidencia en la que configura el sotobosque.

Las consecuencias de las agresiones que, producto de los incendios forestales, sufre la naturaleza se traducen en la destrucción de la cubierta vegetal y de la flora y fauna preexistente, la acidificación del suelo, la erosión, su degradación y empobrecimiento y, como resultado final de este proceso, la transformación del ecosistema con el paso del tiempo y su desertización; como tal agresión afecta a los cuatro conocidos pilares de la conservación: el económico, el científico, el estético y el ético.

Para luchar contra estas acciones siniestras del fuego que constituyen los incendios forestales es necesario conocer qué causas las producen y a tal extremo no es posible llegar si no se conoce su tratamiento estadístico, que ha de estudiarse y analizarse con todo rigor para proceder a atacar, por los procedimientos y con los medios más adecuados, sus orígenes y anular o, al menos, paliar en el mayor grado posible la producción de incendios forestales. Es claro que si la recogida de datos no se realiza con escrupulosidad y rigor y la metodología empleada carece de uniformidad,

su análisis subsiguiente inducirá a resultados erróneos arrastrando las consecuencias negativas que la inútil respuesta provocada va a producir.

De ahí que, aunque a primera vista pueda parecer excesivamente teorizante en los planteamientos iniciales, es preciso comenzar por definir de forma concreta, pero destinada al conocimiento generalizado, qué debe entenderse por incendio forestal, qué puede o no debe contemplarse como tal, de forma que los criterios queden lo suficientemente ajustados para considerar un fuego como incendio forestal sin que se magnifique o minimice la cuestión. No vamos a entrar en la exposición de las definiciones de referencia cuyos criterios son tratados con indudable acierto y reconocida solvencia por los servicios técnicos forestales competentes, pero estimo conveniente constatar que una característica esencial del incendio forestal es su desarrollo –entendido como extensión– sin control y sobre terreno forestal, de ahí que fuegos como las quemas de pastos, de matorral, la eliminación por quema de residuos forestales, etc., no se consideren incendios forestales. Cuestión distinta es que tales actividades puedan ser constitutivas de su causa inmediata.

EL ANALISIS CAUSAL

Entendiendo por causa de un incendio forestal aquello que se considera su fundamento u origen, su tipología puede reducirse a una división en dos grandes grupos: natural y antrópico. Como causas naturales y aceptada la teoría de que la combustión espontánea no es posible, queda limitada su actividad a los incendios producidos por el rayo, y así se admite y se utiliza permanentemente en las estadísticas que maneja la autoridad en la materia, la Dirección General de Conservación de la Naturaleza (DGCN). Los antrópicos, es decir, aquellos en los que, en una u otra forma, ha intervenido la mano del hombre, constituyen la esencia del análisis causal de los incendios forestales, con incidencia e interés directo en la labor de investigación policial que, sin

embargo, ha de considerar igualmente los naturales para, una vez certificada su causa, excluirlos de la continuidad indagadora. Su tratamiento estadístico los contempla como suma de tres formas diferentes: accidentales, negligentes e intencionados.

Un análisis superficial e inmediato de los datos correspondientes a los últimos diez años nos permite extraer las primeras conclusiones. La tabla adjunta es una compilación simple de los extraídos de otras más complejas que con tanta rigurosidad y precisión elabora el servicio estadístico del Area de Incendios Forestales de la DGCN.

CAUSAS DE INCENDIOS FORESTALES (%)

Causas/Períodos	1989/1995	1996/1998
Rayo	7,75	3,32
Negligencias	25,08	13,79
Intencionados	31,47	65,31
Desconocidas	35,70	16,85

De su observación destacamos:

1) La influencia del origen natural en la producción de incendios forestales es muy escasa, aunque no despreciable, en el contexto causal.

2) Por el contrario, una gran proporción de incendios se contabilizan como de causa desconocida.

3) Es notablemente alto el número de incendios a los que se atribuye causa intencionada.

No obstante, las diferencias entre los irregulares períodos contemplados, el primero de siete años y el segundo comprensivo de los últimos tres de los que se dispone de datos completos, son también notorias, sobre todo si se tiene en cuenta que las cifras –representativas de los porcentajes del total de siniestros–, son las correspondientes a las medias de cada uno de los períodos de referencia, influenciadas, por tanto, muy escasamente por las contingencias que hubieran podido concurrir de forma especial en alguno de los años

aisladamente considerado. Esta división en períodos nos permite deducir como observaciones añadidas que:

a) Tanto las causas naturales como las de carácter antrópico relativas a negligencias y las atribuidas a causas desconocidas, han sufrido sendos y regulares descensos, que oscilan alrededor del cincuenta por ciento, en el último trienio con relación al anterior período contemplado.

b) La calificación estadística causal relativa a los incendios intencionados ha supuesto el contrapunto de las cifras anteriores, y paralela y consecuentemente ha experimentado un incremento aproximado del cincuenta por ciento en el período 1996/1998.

Podría inferirse de las conclusiones extraídas que, o bien ha aumentado la sagacidad de los investigadores, su preparación y conocimientos técnicos, sociales e idiosincrásicos, o en fechas recientes han tenido lugar hechos de una especial connotación y trascendencia que han propiciado, o provocado, una mayor intencionalidad pirómana. Estimamos que la respuesta, sin perjuicio de que la primera de las consecuencias anteriores haya experimentado una gran mejoría, es más simple: la implantación de nuevos criterios de obtención de datos y su reflejo en los partes estadísticos correspondientes, que buscan, como se viene preconizando durante bastante tiempo, disminuir el número de incendios clasificados como de causa desconocida, tendiéndose a realizar una estimación sobre la mayor probabilidad de inserción en otras tipologías, para lo que se contempla la diferenciación en dos subtipos de clasificación de cada una de las causas anteriores según sea cierta o supuesta, lo que ha llevado a adoptar como criterio general la certeza de las causas desconocidas.

LA INVESTIGACION

Las cuestiones planteadas, no cabe duda, pueden afectar en sentidos opuestos las labores de investigación desde el punto de vista

policial pues, en el mejor de los casos, si prima la veracidad orienta positivamente al investigador, pero si la obtención de datos no está sustentada por planes técnicamente rigurosos no se consigue otra cosa que desviar de su camino y perjudicar la línea indagadora que, para mayor abundamiento, en los incendios forestales se ve afectada por una serie de dificultades derivadas de la propia estructura de este tipo de siniestros, como son:

- La desaparición por consunción del artefacto o agente causante de que se trate, dificultad que se ve incrementada cuando la detección del incendio no se haya realizado con la prontitud que hubiera sido deseable, resultando además que el área dominada por el fuego sea de una extensión tal que haga más problemática la determinación de su origen.
- La uniformidad que, de forma general, caracteriza a la superficie de la zona afectada por el fuego.
- Los inconvenientes que, derivados de la extensión superficial, surgen para llevar a efecto la exploración, búsqueda y localización de las potenciales pruebas materiales de su producción.
- La alteración que otros elementos naturales, lluvia, viento, etc. pueden provocar en el espacio siniestrado.
- La precariedad o falta de testimonios que puedan constatar la presencia de posibles autores en el punto, o puntos, de inicio y ocasión del fuego, provocados por la variedad de itinerarios de acceso al monte, la remisión a declarar por parte de los posibles testigos al no estar, de forma global, afectados económicamente y por el temor a represalias.
- La no necesidad de artificios iniciadores muy sofisticados, así como la diferente secuencia del desarrollo del fuego en el monte.
- La irrupción involuntaria en los lugares de origen de personas y vehículos que hayan acudido para sofocarlo en los primeros momentos.

Este cúmulo de dificultades no es obstáculo para que la investigación de incendios forestales no pueda abordarse con el seguimiento de una metodología que, para vencer tales obstáculos, ha de prepararse y seguirse con una minuciosidad, escurpulosidad y dedicación especiales, abandonando el tipo de investigación que, de forma inmediata, pero demasiado rápida y lastimosamente rutinaria, salvo las excepciones destacables –afortunadamente cada vez más abundantes–, viene realizándose, dando como resultado un balance tan pobre como el que nos reflejan las estadísticas.

No se nos oculta que una dificultad añadida a las expuestas, para llevar a cabo una investigación profunda y eficaz de los incendios forestales, se deriva del elevado número de siniestros de este tipo que se producen con una doble incidencia negativa, su concentración estacional y, en menor medida, la espacial. Esta profusión en el tiempo y en el territorio ha de conducirnos, desde la responsabilidad de la investigación policial y ante la práctica imposibilidad de dedicar el potencial en recursos humanos y de carácter técnico que serían necesarios para poder realizarla de forma global y con la eficacia y resultados deseados, a realizar una selección de aquellos incendios forestales que –dependiendo de las características de la zona afectada, del peligro potencial del fuego, de la extensión de la superficie afectada, de la iteración zonal de siniestros similares, de las especiales circunstancias que pudieran concurrir en una determinada comarca, etc.– puedan clasificarse como de mayor interés, y dedicarles una investigación en toda regla, con equipos humanos y técnicos suficientes, si no con carácter permanente, sí prioritariamente durante las épocas de mayor incidencia y riesgo potenciales.

El método de referencia habrá de responder a la resolución sistemática de las cuatro interrogantes de: dónde se ha producido el incendio, que nos orientará sobre el lugar de inicio del siniestro; cómo se ha producido, cuya respuesta nos conducirá a la causa inmediata, al conocimiento del agente causante; cuál es la

causa de la causa, que nos ofrecerá un abanico de las posibles motivaciones originarias y nos llevará a una de ellas y, finalmente, quién o quiénes han podido tener tal motivación, que nos indicará el camino a seguir para determinar el presunto autor.

El exhaustivo conocimiento de la secuencia, desarrollo y demás circunstancias concurrentes en cada incendio por los servicios forestales correspondientes y la pericia de los servicios policiales en la búsqueda de indicios, de pruebas materiales de la comisión de un hecho y en la demostración de su existencia, exige la acción coordinada de ambos estamentos en las tareas investigadoras de este tipo de sucesos, estimándose muy recomendable, por tanto, equipos mixtos de investigación de incendios forestales.

Decidida su composición, el Equipo Investigador ha de actuar con total independencia de aquellos otros grupos dedicados a combatir el siniestro para conseguir su extinción que, en todo caso, procurarán facilitar la labor de los investigadores proporcionándoles aquellas noticias o circunstancias que puedan ayudar a lograr el esclarecimiento de la producción del incendio.

Toda investigación policial se basa y gira en torno a las señales e indicios que pueden permanecer en el lugar del hecho y en la persona o personas que puedan resultar presuntamente implicadas y, como hemos apuntado, estos indicios y señales son, en los incendios forestales, frágiles, fáciles de destruir, proclives a los cambios de situación, a la desaparición y, como consecuencia, propicios para inducir a conclusiones erróneas, sobre todo cuando en el lugar de la ocurrencia actúan personas que carecen de conocimiento suficiente para llevar a cabo la protección adecuada de los vestigios y cualquier otro tipo de características que siempre hay en el lugar del hecho. Si a ello unimos la circunstancia de evitar tener que explorar una mayor extensión, podemos concluir que es del mayor interés investigativo llegar al punto de inicio del siniestro con la mayor celeridad posible.

Una investigación de campo, una simultánea

o posterior de motivaciones y la consiguiente y obligada instrucción de diligencias han de constituir las tres fases fundamentales de la investigación de incendios forestales.

La investigación de campo, cuya mayor exigencia se contrae a la consecución de la presencia policial en el lugar de comienzo con la mayor antelación posible por las razones expuestas, se complementará con la determinación del origen del incendio, que habrá de llevarse a cabo de forma inmediata por el equipo investigador, es decir, de forma coordinada por los servicios forestales y policiales competentes, procediendo a su realización preferentemente de forma separada unos de otros, con objeto de poder confrontar los resultados y apreciaciones obtenidas.

El conocimiento y empleo de las técnicas correspondientes, permitirán la determinación del lugar de origen del incendio, resolviendo las situaciones que pueden, a priori, presentarse, cuales son:

a) la existencia de uno o varios focos iniciadores que puedan determinarse claramente.

b) que pudiendo tratarse de un solo lugar de origen aparezcan varios puntos posibles de comienzo, bien porque ofrezcan dudas entre ellos o porque las conclusiones a que hubieran llegado los servicios policiales entre sí o entre éstos y los forestales, no sean coincidentes y

c) que las dificultades que presente la determinación sean tales que no permitan identificar el lugar de inicio.

Tanto en el segundo y dudoso caso como en el último y negativo, es conveniente exponer la opinión del equipo investigador sobre la situación u origen más probable. En este momento estaremos en condiciones de responder, con mayores o menores garantías, a la primera de las preguntas formuladas.

Definido con la mayor precisión posible el punto de inicio, debe procederse a delimitarlo en un radio no superior a diez metros con elementos fácilmente visibles (cintas, banderolas, etc.) con objeto de preservar la integridad de los indicios que en él pudieran encontrarse.

Dicha protección pretende, además, facilitar la realización de la inmediata inspección ocular y limitar el acceso a la zona protegida, tratando de localizar en el lugar del comienzo, todos los detalles e indicios que puedan orientar y enriquecer la investigación. La inspección ocular ha de ser, por tanto, concienzuda y minuciosa y, para que nada pueda pasar desapercibido, también sistemática, mediante la adopción de un orden que puede ir de lo general a lo particular o viceversa.

Una simultánea o posterior reseña del lugar habrá de realizarse, con el fin de tener constancia gráfica de la situación y circunstancias del lugar y facilitar la investigación, tanto policial como la posterior de la autoridad judicial, para lo cual se hará una completa descripción escrita de lo que se encuentre en el lugar, acompañada de croquis, reportaje fotográfico y de vídeo, así como el modelado de huellas de relieve y de la escrupulosa y sistemática búsqueda de indicios y vestigios. A diferencia del desarrollo de la inspección ocular, en esta operación puede alterarse o moverse los objetos y vestigios del lugar, fundamentalmente aquellos tendentes a la manipulación y recogida de objetos portadores de huellas y otros indicios (fibras, cigarrillos, cartuchos, etc.). En este momento estaremos en condiciones de responder a la segunda de las cuestiones inicialmente planteadas.

Pero ¿cuál es la causa de la causa? Una gran variedad de motivaciones —sociales, económicas, políticas, etc.— puede ser la respuesta. Es, como puede pensarse, la piedra angular de la investigación que ha de conducir al esclarecimiento del siniestro. No obstante, su dificultad puede considerarse extrema porque en ella inciden todas las enumeradas como globales, con el añadido de las que entrañan las provenientes de testimonios y consideraciones de posibles testigos.

LAS MOTIVACIONES

Se han realizado informaciones y estudios analíticos llevados a cabo con rigurosidad —al margen de la profundidad con la que regular-

mente son tratados los datos disponibles, de otro lado suficientemente copiosos, por el área estadística de la DGCN— en muchos casos, en zonas directamente afectadas por la casuística de las motivaciones, que han venido a constatar la realidad estadística y de información general de las mismas, mientras que en otros, si no refutadas de forma tajante, si han demostrado que su incidencia en esas motivaciones originarias de incendios forestales, no es de la magnitud que la espectacularidad informativa trata de achacarle.

Con objeto de no alargar innecesariamente estos comentarios con la inclusión o el tratado de todas y cada una de las contadas, pero numerosas, motivaciones objeto de investigación, vamos a hacer unas breves consideraciones a aquellas referencias consideradas objetivo de mayores polémicas por las repercusiones económicas, sociales o materiales que la producción de este tipo de siniestros motivan, como pueden ser las relativas a su provocación para abaratar los precios de la madera, la recalificación de terrenos para su futura urbanización, los relacionados con la declaración de espacios naturales protegidos o aquellos otros con connotaciones originarias en los conflictos cinegéticos o los producidos por el uso del fuego en quemas con finalidad agrícola o ganadera.

Las dificultades que en algunos momentos pudiera haber pasado el sector maderero, es claro que no tenían su solución en la especulación con la quema de madera quemada que únicamente empeoraba su situación. Consecuencia de ello es que el grado de influencia que pudiera haber tenido la finalidad de abaratar los precios de madera en subasta ha resultado, consecuencia del estudio analítico llevado a efecto, nulo o, cuando menos, escaso. El origen de los incendios forestales está en el medio rural y no es el propietario el receptor de beneficios, circunstancia que, consecuentemente, no le "motiva", ni lo son tampoco organizaciones de conspiradores, sino el pastor que quema para producir nuevos pastos, el cazador que intenta facilitar la obtención de piezas, el propietario que limpia su finca con

fuego y, muy raramente, el rematista que especula con la depreciación de la madera quemada, grupo este último que además resulta el de menor implicación en el origen de los incendios. Con el fin de evitar o, al menos, reducir esta causa de causa se proponen como medidas reparadoras una mayor intervención pública en el mercado de la madera y la aplicación de los ingresos por madera quemada en la restauración de áreas afectadas, así como dejar acotados al pastoreo durante un plazo de varios años los terrenos arbolados que resultaran incendiados.

Posiblemente una de las motivaciones de mayor atención popular y mediática la constituye la recalificación de terrenos para su posterior urbanización. Tanto responsables de instituciones como empresarios del sector, incluso organizaciones ecologistas, coinciden al negar con rotundidad que la quema de un monte haya propiciado o "puesto en marcha" su recalificación. Es básico el conocimiento de que la urbanización se acompaña del respeto al paisaje que propende un mayor valor promocional, careciendo de sentido pensar, como en ocasiones se ha pretendido, que una recalificación tenga relación con un incendio ocurrido en la misma zona treinta años antes.

Si es cierto, se afirma en el estudio, que ha habido intentos por parte de algunos propietarios que, una vez quemada su propiedad, hayan solicitado la recalificación de sus terrenos, pero de ello no puede inferirse la intencionalidad de la provocación del incendio, aconsejándose como necesario el alejamiento de tópicos de este tenor no suficientemente contrastados, siendo más productivo trabajar sobre hipótesis amparadas en un mayor grado de seriedad. Para mayor abundamiento, se afirma que no hay caso alguno en que se concediese la recalificación como suelo urbanizable a terrenos incendiados en un pasado reciente. En este sentido, si existe algún caso en que la única rehabilitación obtenida fue de carácter cinegético.

No cabe duda que una zona de gran valor en manos de propietarios particulares hace que se solicite su recalificación para promociones

urbanísticas, pero no se establece conexión alguna con incendios forestales ocurridos en la zona que, de haberse producido, hubieran llevado consigo la paralización inmediata del expediente. En idéntica forma se han producido incendios en zonas previamente declaradas urbanizables aunque no edificadas, causadas por labores no controladas de limpieza de matorral o de basuras mediante el fuego, circunstancia que desvirtúa la provocación del siniestro con el propósito de urbanizar, puesto que la causa de la quema se establecía, precisamente, en su condición de urbanizable.

De todas formas, del trabajo de gabinete, así como de los contactos con expertos llevados a cabo para la realización del estudio, se deduce como conclusión final que no puede establecerse relación causal entre incendios forestales y desarrollo urbanístico.

Una de las motivaciones más controvertida se contrae a la declaración de espacios naturales protegidos que es considerada, en un principio, por los habitantes del entorno como un perjuicio y un quebranto de su tradicional modo de vida, influenciada por los siguientes motivos:

- La pérdida de expectativas de venta de terrenos para su potencial recalificación urbanística.
- La suposición de que la creación del espacio va a traer consigo el control coercitivo de los aprovechamientos costumbristas de ganadería, caza, leña, etc.
- El perjuicio de que se verán limitadas las perspectivas de prosperidad económica en beneficio de la conservación sin ningún tipo de compensación económica.
- El rechazo general que se produce por la falta de información que haga comprensible la sintonía conservación-desarrollo.

En este sentido el desarrollo normativo propiciado por las Comunidades Autónomas ha presentado como finalidad común de la declaración de espacios protegidos, posibilitar su utilización racional con fines educativos, científicos y recreativos, de forma que haga compatible el binomio conservación-desarrollo. Tal

aserto es reconocido por técnicos, cargos políticos de la administración, alcaldes, concejales, ecologistas, como difícil de conseguir, en base a que tal compatibilización es excesivamente teórica y en la práctica siempre se produce una descompesación que provoca la devaluación de uno de los conceptos en favor del otro. Desde el punto de vista de la amortiguación de este factor de riesgo, se considera de gran interés la colaboración de las corporaciones municipales y su implicación en los procesos de declaración, lo que propende también la estimación y el reconocimiento de esa colaboración, incluso con carácter cuasi paritario con la administración responsable directa del expediente productor. Algún caso complicado de declaración, con un riesgo muy alto de provocación de incendios por esta causa, se ha superado gracias al conocimiento de las compensaciones u otros componentes de acuerdo que a priori se sabía iban a ser aceptados.

Siempre que se han observado incendios forestales provocados subyace como deficiencia inicial la falta, durante un periodo lo suficientemente dilatado en el tiempo y sin el rigor necesario, de información pública, llevando junto a los factores expuestos a una postura de contestación inicial que se refleja en términos de riesgo de incendios intencionados que sólo el paso del tiempo va haciendo desaparecer. La información se hace de forma generalista, sin un tratamiento particularizado en cada colectivo potencialmente afectado. El descontento inicial detectado se hace extensivo a aquellos casos en que la declaración de espacio protegido se realiza mediante procedimiento de urgencia, agravándose proporcionalmente el número de siniestros con la celeridad del proceso declarativo.

Es de resaltar que tales conclusiones recorren un camino paralelo a los testimonios ofrecidos por los directores conservadores de los espacios protegidos, cuando afirman que tales declaraciones son un posible origen de algún tipo de malestar social, que crean una situación de peligro de incendios, pudiéndose relacionar, en muchos casos, ambos supuestos,

que las limitaciones de uso constituyen otra causa originaria de incendios intencionados o que la motivación de intencionalidad incendiaria existe y se deriva de la declaración o gestión de espacios naturales protegidos.

Son, sin embargo, las limitaciones que se establecen en los correspondientes planes de ordenación y gestión las principales motivaciones de producción de incendios forestales en relación con la declaración de espacios protegidos, especialmente las que tienen que ver con el aprovechamiento ganadero, la actividad cinegética o la especulación del suelo.

La colaboración de la política local a la que nos referimos con anterioridad tiene la suficiente influencia para alterar el rumbo de determinadas posturas. Si bien en ningún caso se ha puesto en entredicho tal colaboración, se ha detectado el deseo de que la población rural se vincule de lleno en los fines del espacio natural, objetivo que no puede lograrse sin el decidido apoyo de los ayuntamientos y donde ha faltado, la motivación ha aparecido en forma de incendios forestales.

Otra de las motivaciones provocadora de incendios forestales tiene su asiento en el desarrollo de la actividad cinegética. Esta afirmación no supone la incidencia directa de la caza en la producción de estos siniestros, puesto que caza y fuego no son compatibles. Aspecto muy distinto es que como consecuencia de un conflicto entre sectores tan próximos y, sin embargo, tan dispares como cazadores y ganaderos o entre cazadores y ayuntamientos o propietarios, se produzcan situaciones de falta de entendimiento que den como resultado el que alguien propicie vindicativa e irresponsablemente el fuego en el monte.

Con excepción del correspondiente a la media veda que cuenta con la aridez estival, los períodos hábiles de caza no coinciden con las épocas de riesgo teórico más alto, aunque cualquier incendio y en cualquier época puede ser devastador sobre todo si es intencionado, pero de todas formas es necesario contar con el concurso de un grave conflicto de intereses no relacionado de forma directa con la actividad cinegética. Se trata prioritariamente de

enfrentamientos de intereses propiciados por el aprovechamiento de parajes naturales protegidos en los que, por su estructura de sierras y valles pastoreados, la única actividad con posibilidades rentables la constituye la explotación de la caza. Sin embargo, el aspecto menos controlado, consecuencia de su propia calificación, es la caza furtiva, origen de múltiples problemas en la mayoría de los casos, porque el cazador furtivo provoca los enfrentamientos con los propietarios o arrendatarios de las fincas, tanto si su finalidad es la caza como si lo es el aprovechamiento para pastos.

De todas formas, el empleo del fuego puede en algún momento constituir un elemento de explotación cinegética, cuando se tratan de realizar aclarados en el monte mediante la quema de matorral que facilite a posteriori la práctica deportiva de referencia, aunque mediante la obtención de las autorizaciones correspondientes la apertura y obtención de claros en el monte puede hacerse mediante roturaciones con tractores, sin necesidad de acudir a la práctica siempre peligrosa del empleo del fuego.

En determinadas zonas se repite con periodicidad matemática el conflicto entre caza y pastoreo. Es muy probable, que después de realizadas las subastas de terrenos para pasto, algunos de los adjudicatarios "pierdan" el control en la realización de sus quemas, lo que con un alto porcentaje de seguridad va a perjudicar a los cazadores del entorno que, de forma individual y anónima, se vengán prendiendo fuego en zonas de aprovechamiento para pastos.

Algunos otros supuestos pueden ser origen y motivación de incendios forestales como las quemas realizadas para desplazar la caza desde los montes públicos sin aprovechamiento cinegético a los predios colindantes, las limitaciones que pueden sufrir los cazadores en áreas de conservación de hábitats y la práctica para ahuyentar a jabalíes, lobos y zorros que causan daños a otros aprovechamientos.

La conclusión alcanzada en las consultas realizadas se expresa en el sentido de que la

actividad cinegética puede ser una alternativa muy válida para agricultores y ganaderos y que no es productora de incendios intencionados, constatándose, al mismo tiempo, que se producen numerosos incendios por culpa de los conflictos entre cazadores, ganaderos, propietarios y la limitación de áreas naturales protegidas.

Pero es el uso del fuego en quemas con finalidad agrícola o ganadera, especialmente en esta última, donde reside la causa principal del origen de los incendios forestales, pudiéndose afirmar que existe intencionalidad encubierta en la mayoría de los casos y escasamente la negligencia con que se nos quiere presentar que, prácticamente, queda relegada a la categoría de excepción.

Esta motivación produce no solo el mayor número de fuegos, sino también el de mayor superficie quemada, por varias razones:

- El arraigado uso del fuego en la quema de rastrojos, eliminación de restos de podas, de matorral y quema de linderos y fincas abandonadas.
- La utilización del fuego como técnica para rebrote de pastos y la apertura de espacios para el ganado.
- El abandono de determinados aprovechamientos tradicionales del monte que provoca la acumulación de combustible forestal.
- El desprecio del campesino hacia masas forestales que no le proporcionan rentabilidad alguna.

A pesar de que no existe ningún vínculo tradicional entre las actividades agroganadera y forestal, los fuegos se originan en fincas semiabandonadas desde las que se extiende al monte arbolado. Aquello que hasta hace poco se achacaba a la desidia, ignorancia y pasividad del sector, hoy se califica como interés en que el monte se queme y se desvíe la atención hacia otros causantes.

En este sentido, la administración forestal ha realizado enormes esfuerzos para controlar el uso del fuego con fines agroganaderos, pero

los resultados no han respondido a las previsiones; la normativa reguladora de la actividad se acepta lentamente por los interesados cuando no es totalmente rechazada.

Resultan igualmente insuficientes las campañas educativas y de concienciación de prevención de incendios, con especial intensidad en el medio rural que difícilmente destierra el fuego como herramienta básica de sus labores. Parece que el grado de desinformación, incluso el de oposición a la aceptación de las normas preventivas, provoca que los habitantes del medio rural difundan los argumentos que no han podido probarse: aviones de extinción, multinacionales, etc.

El incierto futuro de las actividades agrícolas o ganaderas motiva el abandono del medio rural, dificultando los planes de conservación del medio ambiente, que pueden facilitar como consecuencia la producción de incendios forestales.

Es de hacer constar, por contradictorio, el hecho de que el sistema de concesión de subvenciones a la agricultura y ganadería extensivas se realiza con total independencia de la lucha y prevención de incendios forestales, beneficiándose de ayudas, determinadas áreas donde se da con claridad la motivación incendiaria de prácticas agrícolas y ganaderas. Comparar datos entre distintos organismos se hace tan patente como necesario, con el fin de evitar aquellos casos, de estimable frecuencia, de personas que, habiendo sido denunciadas por quemas incontroladas o cuyo ganado ha sido vetado al pastoreo, perciben su subvención. Las mas interesantes para el ganado cabrío, sin relación alguna con los terrenos de pasto, procedentes de la Unión Europea han hecho proliferar llamativamente su número de cabezas. La picaresca no se limita a nuestras fronteras, pudiendo identificarse en otras zonas mediterráneas la relación entre subvenciones, proliferación del ganado y quemas descontroladas.

En aras a conseguir la reducción del número de incendios forestales, desde el punto de vista policial de la prevención e investigación de causas, son aspectos a considerar:

1) Un mejor conocimiento de la problemática que afecta a los incendios forestales, tanto a través de su evolución temporal como espacial, facilita la investigación causal.

2) El análisis detallado permite esclarecer algunas motivaciones y poner otras en entredicho o, incluso, desmentirlas. Entre las motivaciones intencionadas aparecen conflictos entre particulares, acciones de delincuentes comunes o de pirómanos, venganzas ante diversas actuaciones de poderes públicos, etc.

3) Un alto porcentaje de incendios se debe a las negligencias causadas por el incumplimiento de la normativa vigente, con especial incidencia de la quema de residuos.

4) La importancia de la investigación en el conocimiento de la causalidad incendiaria facilita en gran manera la prevención. El proceso y las técnicas de investigación han de propagarse en forma de cursos de formación de especialistas, tanto de los agentes forestales como de las fuerzas policiales; en el caso que nos ocupa, la Guardia Civil en general y el SEPRONA en particular por razón de las competencias atribuidas con carácter específico, deben ser sus prioridades.

5) Si como hemos apuntado repetidamente, el mayor número de incendios se debe al uso incorrecto del fuego, es obligado intensificar la vigilancia de las actividades que se desarrollan en el monte, desde el punto de vista del cumplimiento normativo.

La nada deseable proliferación de incendios provoca que la vigilancia tradicional quede reducida a un enfoque que, desde determinados puntos de vista, parecía eminentemente práctico, cual es la detección del hecho ya consumado: el incendio. La instalación adecuada de puntos de vigilancia auspiciaba unos resultados, amén de apreciables, que podían calificarse de eficaces.

Sin embargo, hoy vuelve a preconizarse una vigilancia de carácter dinámico tendente a evitar el mayor desarrollo del fuego, por cuanto su detección y primer ataque pueden ser más inmediatos, al permitir la presencia en lugares que se estiman de mayor riesgo, con el incon-

veniente de que su puesta en práctica es más costosa al requerir un mayor número de recursos tanto humanos como materiales.

A este respecto es de significar que los agentes forestales dedican su atención preferentemente, cuando no exclusiva, a los montes públicos, siendo prácticamente nula su presencia en áreas privadas que, como consecuencia, quedan bajo la responsabilidad de los distintos cuerpos policiales, cuya intervención resulta significativa y, en cierto modo, extrapolable a otras muchas Comunidades Autónomas la descripción que de ella se hace en Asturias: "En esta región ni las Fuerzas de Seguridad del Estado ni las Policía Locales, establecen operativos singulares de patrullaje en épocas de peligro o gran incidencia de incendios forestales; las primeras, por las múltiples actividades que tienen que cubrir en una Comunidad de estas características (con transportes diarios de explosivos para minas, obras públicas, etc; custodia de grandes infraestructuras, etc.), y las segundas, por lo escaso de sus efectivos.

Si es preciso destacar la actividad del SEPRONA, si bien compartida con otras múltiples funciones (vigilancia de furtivismo en las importantes Reservas de Caza y espacios protegidos de la Región; marisqueo; pesca ilegal; ... incluso transporte pecuario y represión del cuatrero), así como la siempre buena disposición de la Guardia Civil a, no sólo a través del SEPRONA, establecer operativos de investigación especiales cuando aparecen en una zona fenómenos de incendiarismo reiterados".

Atendiendo, entre otras, a estas demandas, desde hace varios años, la Subdirección General de Operaciones de la Dirección General de la Guardia Civil pone en práctica de forma regular y con especial intensidad en la mayor época de riesgo una directiva orientada a contribuir, junto con otros Organos de la Administración Pública a la previsión coordinada, al establecimiento de medidas de seguridad y a la investigación de incendios forestales, figurando entre los cometidos a desempeñar por las unidades de la Guardia Civil la vigilancia

preventiva de las masas forestales y zonas susceptibles de padecer incendios, así como aquella otras de las que puede partir el fuego.

Dichas acciones de carácter preventivo y disuasorio se completan con la investigación de causas, para cuya finalidad reciben adecuada formación con periodicidad anual, componentes de Equipos y Patrullas del SEPRONA prioritariamente. El acuerdo firmado entre los Ministerios de Medio Ambiente e Interior ha propiciado el incremento de realización de estos cursos durante los últimos años que conlleva paralelamente el incremento de personal formado, de tal forma que actualmente se alcanza la cifra de 241 profesionales especializados, de los que 188 están destinados en el Servicio de Protección de la Naturaleza, regularmente distribuidos en las Unidades Territoriales, pudiendo afirmar que no existe Comandancia del Cuerpo que no disponga de, al menos, un especialista en investigación de incendios forestales entre su personal, coyuntura que ha contribuido a elevar la

eficacia de sus actuaciones y a mejorar los resultados.

Somos conscientes de que la culminación de la investigación se consigue con la detención de los autores del hecho si los hubiere, o su esclarecimiento total demostrado palpablemente, pero si los resultados conseguidos no fueran tan halagüeños, del trabajo realizado con rigurosidad y en conciencia, siempre podremos extraer esa serie de puntualizaciones que en un futuro puedan conducir a evitar que las mismas personas puedan cometer fechorías similares en el futuro; si conocemos sus motivaciones, reduciremos el cerco investigativo y si constan días, horas y el entorno en que se han producido, orientaremos positiva y adecuadamente al investigador y los servicios policiales de carácter preventivo. Siempre podremos extraer conclusiones que rellenarán las ausencias de datos, tan perniciosas para el servicio, y conseguiremos disminuir la sensación de impunidad que podría suponer para los presuntos incendiarios.

LOS INCENDIOS FORESTALES: INVESTIGACION, CAUSAS Y MOTIVACIONES

MANUEL SILOS PAVON

Coronel Jefe del Servicio de Protección de la Naturaleza
de la Guardia Civil

LA característica fundamental del clasificado como clima mediterráneo la constituye el hecho de que durante el período estival las temperaturas son altas y las precipitaciones escasas e incluso, en casos extremos, nulas, circunstancias todas ellas favorecedoras de la producción de incendios forestales en los países que, como el nuestro, disfrutan de este tipo de clima provocador del agostamiento y la facilidad de combustión de la vegetación, con especial incidencia en la que configura el sotobosque.

Las consecuencias de las agresiones que, producto de los incendios forestales, sufre la naturaleza se traducen en la destrucción de la cubierta vegetal y de la flora y fauna preexistente, la acidificación del suelo, la erosión, su degradación y empobrecimiento y, como resultado final de este proceso, la transformación del ecosistema con el paso del tiempo y su desertización; como tal agresión afecta a los cuatro conocidos pilares de la conservación: el económico, el científico, el estético y el ético.

Para luchar contra estas acciones siniestras del fuego que constituyen los incendios forestales es necesario conocer qué causas las producen y a tal extremo no es posible llegar si no se conoce su tratamiento estadístico, que ha de estudiarse y analizarse con todo rigor para proceder a atacar, por los procedimientos y con los medios más adecuados, sus orígenes y anular o, al menos, paliar en el mayor grado posible la producción de incendios forestales. Es claro que si la recogida de datos no se realiza con escrupulosidad y rigor y la metodología empleada carece de uniformidad,

su análisis subsiguiente inducirá a resultados erróneos arrastrando las consecuencias negativas que la inútil respuesta provocada va a producir.

De ahí que, aunque a primera vista pueda parecer excesivamente teorizante en los planteamientos iniciales, es preciso comenzar por definir de forma concreta, pero destinada al conocimiento generalizado, qué debe entenderse por incendio forestal, qué puede o no debe contemplarse como tal, de forma que los criterios queden lo suficientemente ajustados para considerar un fuego como incendio forestal sin que se magnifique o minimice la cuestión. No vamos a entrar en la exposición de las definiciones de referencia cuyos criterios son tratados con indudable acierto y reconocida solvencia por los servicios técnicos forestales competentes, pero estimo conveniente constatar que una característica esencial del incendio forestal es su desarrollo –entendido como extensión– sin control y sobre terreno forestal, de ahí que fuegos como las quemas de pastos, de matorral, la eliminación por quema de residuos forestales, etc., no se consideren incendios forestales. Cuestión distinta es que tales actividades puedan ser constitutivas de su causa inmediata.

EL ANALISIS CAUSAL

Entendiendo por causa de un incendio forestal aquello que se considera su fundamento u origen, su tipología puede reducirse a una división en dos grandes grupos: natural y antrópico. Como causas naturales y aceptada la teoría de que la combustión espontánea no es posible, queda limitada su actividad a los incendios producidos por el rayo, y así se admite y se utiliza permanentemente en las estadísticas que maneja la autoridad en la materia, la Dirección General de Conservación de la Naturaleza (DGCN). Los antrópicos, es decir, aquellos en los que, en una u otra forma, ha intervenido la mano del hombre, constituyen la esencia del análisis causal de los incendios forestales, con incidencia e interés directo en la labor de investigación policial que, sin

embargo, ha de considerar igualmente los naturales para, una vez certificada su causa, excluirlos de la continuidad indagadora. Su tratamiento estadístico los contempla como suma de tres formas diferentes: accidentales, negligentes e intencionados.

Un análisis superficial e inmediato de los datos correspondientes a los últimos diez años nos permite extraer las primeras conclusiones. La tabla adjunta es una compilación simple de los extraídos de otras más complejas que con tanta rigurosidad y precisión elabora el servicio estadístico del Área de Incendios Forestales de la DGCN.

CAUSAS DE INCENDIOS FORESTALES (%)

Causas/Períodos	1989/1995	1996/1998
Rayo	7,75	3,32
Negligencias	25,08	13,79
Intencionados	31,47	65,31
Desconocidas	35,70	16,85

De su observación destacamos:

1) La influencia del origen natural en la producción de incendios forestales es muy escasa, aunque no despreciable, en el contexto causal.

2) Por el contrario, una gran proporción de incendios se contabilizan como de causa desconocida.

3) Es notablemente alto el número de incendios a los que se atribuye causa intencionada.

No obstante, las diferencias entre los irregulares períodos contemplados, el primero de siete años y el segundo comprensivo de los últimos tres de los que se dispone de datos completos, son también notorias, sobre todo si se tiene en cuenta que las cifras –representativas de los porcentajes del total de siniestros–, son las correspondientes a las medias de cada uno de los períodos de referencia, influenciadas, por tanto, muy escasamente por las contingencias que hubieran podido concurrir de forma especial en alguno de los años

aisladamente considerado. Esta división en períodos nos permite deducir como observaciones añadidas que:

a) Tanto las causas naturales como las de carácter antrópico relativas a negligencias y las atribuidas a causas desconocidas, han sufrido sendos y regulares descensos, que oscilan alrededor del cincuenta por ciento, en el último trienio con relación al anterior período contemplado.

b) La calificación estadística causal relativa a los incendios intencionados ha supuesto el contrapunto de las cifras anteriores, y paralela y consecuentemente ha experimentado un incremento aproximado del cincuenta por ciento en el período 1996/1998.

Podría inferirse de las conclusiones extraídas que, o bien ha aumentado la sagacidad de los investigadores, su preparación y conocimientos técnicos, sociales e idiosincrásicos, o en fechas recientes han tenido lugar hechos de una especial connotación y trascendencia que han propiciado, o provocado, una mayor intencionalidad pirómana. Estimamos que la respuesta, sin perjuicio de que la primera de las consecuencias anteriores haya experimentado una gran mejoría, es más simple: la implantación de nuevos criterios de obtención de datos y su reflejo en los partes estadísticos correspondientes, que buscan, como se viene preconizando durante bastante tiempo, disminuir el número de incendios clasificados como de causa desconocida, tendiéndose a realizar una estimación sobre la mayor probabilidad de inserción en otras tipologías, para lo que se contempla la diferenciación en dos subtipos de clasificación de cada una de las causas anteriores según sea cierta o supuesta, lo que ha llevado a adoptar como criterio general la certeza de las causas desconocidas.

LA INVESTIGACION

Las cuestiones planteadas, no cabe duda, pueden afectar en sentidos opuestos las labores de investigación desde el punto de vista

policial pues, en el mejor de los casos, si prima la veracidad orienta positivamente al investigador, pero si la obtención de datos no está sustentada por planes técnicamente rigurosos no se consigue otra cosa que desviar de su camino y perjudicar la línea indagadora que, para mayor abundamiento, en los incendios forestales se ve afectada por una serie de dificultades derivadas de la propia estructura de este tipo de siniestros, como son:

- La desaparición por consunción del artefacto o agente causante de que se trate, dificultad que se ve incrementada cuando la detección del incendio no se haya realizado con la prontitud que hubiera sido deseable, resultando además que el área dominada por el fuego sea de una extensión tal que haga más problemática la determinación de su origen.
- La uniformidad que, de forma general, caracteriza a la superficie de la zona afectada por el fuego.
- Los inconvenientes que, derivados de la extensión superficial, surgen para llevar a efecto la exploración, búsqueda y localización de las potenciales pruebas materiales de su producción.
- La alteración que otros elementos naturales, lluvia, viento, etc. pueden provocar en el espacio siniestrado.
- La precariedad o falta de testimonios que puedan constatar la presencia de posibles autores en el punto, o puntos, de inicio y ocasión del fuego, provocados por la variedad de itinerarios de acceso al monte, la remisión a declarar por parte de los posibles testigos al no estar, de forma global, afectados económicamente y por el temor a represalias.
- La no necesidad de artificios iniciadores muy sofisticados, así como la diferente secuencia del desarrollo del fuego en el monte.
- La irrupción involuntaria en los lugares de origen de personas y vehículos que hayan acudido para sofocarlo en los primeros momentos.

Este cúmulo de dificultades no es obstáculo para que la investigación de incendios forestales no pueda abordarse con el seguimiento de una metodología que, para vencer tales obstáculos, ha de prepararse y seguirse con una minuciosidad, escurpulosidad y dedicación especiales, abandonando el tipo de investigación que, de forma inmediata, pero demasiado rápida y lastimosamente rutinaria, salvo las excepciones destacables –afortunadamente cada vez más abundantes–, viene realizándose, dando como resultado un balance tan pobre como el que nos reflejan las estadísticas.

No se nos oculta que una dificultad añadida a las expuestas, para llevar a cabo una investigación profunda y eficaz de los incendios forestales, se deriva del elevado número de siniestros de este tipo que se producen con una doble incidencia negativa, su concentración estacional y, en menor medida, la espacial. Esta profusión en el tiempo y en el territorio ha de conducirnos, desde la responsabilidad de la investigación policial y ante la práctica imposibilidad de dedicar el potencial en recursos humanos y de carácter técnico que serían necesarios para poder realizarla de forma global y con la eficacia y resultados deseados, a realizar una selección de aquellos incendios forestales que –dependiendo de las características de la zona afectada, del peligro potencial del fuego, de la extensión de la superficie afectada, de la iteración zonal de siniestros similares, de las especiales circunstancias que pudieran concurrir en una determinada comarca, etc.– puedan clasificarse como de mayor interés, y dedicarles una investigación en toda regla, con equipos humanos y técnicos suficientes, si no con carácter permanente, sí prioritariamente durante las épocas de mayor incidencia y riesgo potenciales.

El método de referencia habrá de responder a la resolución sistemática de las cuatro interrogantes de: dónde se ha producido el incendio, que nos orientará sobre el lugar de inicio del siniestro; cómo se ha producido, cuya respuesta nos conducirá a la causa inmediata, al conocimiento del agente causante; cuál es la

causa de la causa, que nos ofrecerá un abanico de las posibles motivaciones originarias y nos llevará a una de ellas y, finalmente, quién o quiénes han podido tener tal motivación, que nos indicará el camino a seguir para determinar el presunto autor.

El exhaustivo conocimiento de la secuencia, desarrollo y demás circunstancias concurrentes en cada incendio por los servicios forestales correspondientes y la pericia de los servicios policiales en la búsqueda de indicios, de pruebas materiales de la comisión de un hecho y en la demostración de su existencia, exige la acción coordinada de ambos estamentos en las tareas investigadoras de este tipo de sucesos, estimándose muy recomendable, por tanto, equipos mixtos de investigación de incendios forestales.

Decidida su composición, el Equipo Investigador ha de actuar con total independencia de aquellos otros grupos dedicados a combatir el siniestro para conseguir su extinción que, en todo caso, procurarán facilitar la labor de los investigadores proporcionándoles aquellas noticias o circunstancias que puedan ayudar a lograr el esclarecimiento de la producción del incendio.

Toda investigación policial se basa y gira en torno a las señales e indicios que pueden permanecer en el lugar del hecho y en la persona o personas que puedan resultar presuntamente implicadas y, como hemos apuntado, estos indicios y señales son, en los incendios forestales, frágiles, fáciles de destruir, proclives a los cambios de situación, a la desaparición y, como consecuencia, propicios para inducir a conclusiones erróneas, sobre todo cuando en el lugar de la ocurrencia actúan personas que carecen de conocimiento suficiente para llevar a cabo la protección adecuada de los vestigios y cualquier otro tipo de características que siempre hay en el lugar del hecho. Si a ello unimos la circunstancia de evitar tener que explorar una mayor extensión, podemos concluir que es del mayor interés investigativo llegar al punto de inicio del siniestro con la mayor celeridad posible.

Una investigación de campo, una simultánea

o posterior de motivaciones y la consiguiente y obligada instrucción de diligencias han de constituir las tres fases fundamentales de la investigación de incendios forestales.

La investigación de campo, cuya mayor exigencia se contrae a la consecución de la presencia policial en el lugar de comienzo con la mayor antelación posible por las razones expuestas, se complementará con la determinación del origen del incendio, que habrá de llevarse a cabo de forma inmediata por el equipo investigador, es decir, de forma coordinada por los servicios forestales y policiales competentes, procediendo a su realización preferentemente de forma separada unos de otros, con objeto de poder confrontar los resultados y apreciaciones obtenidas.

El conocimiento y empleo de las técnicas correspondientes, permitirán la determinación del lugar de origen del incendio, resolviendo las situaciones que pueden, a priori, presentarse, cuales son:

a) la existencia de uno o varios focos iniciadores que puedan determinarse claramente.

b) que pudiendo tratarse de un solo lugar de origen aparezcan varios puntos posibles de comienzo, bien porque ofrezcan dudas entre ellos o porque las conclusiones a que hubieran llegado los servicios policiales entre sí o entre éstos y los forestales, no sean coincidentes y

c) que las dificultades que presente la determinación sean tales que no permitan identificar el lugar de inicio.

Tanto en el segundo y dudoso caso como en el último y negativo, es conveniente exponer la opinión del equipo investigador sobre la situación u origen más probable. En este momento estaremos en condiciones de responder, con mayores o menores garantías, a la primera de las preguntas formuladas.

Definido con la mayor precisión posible el punto de inicio, debe procederse a delimitarlo en un radio no superior a diez metros con elementos fácilmente visibles (cintas, banderolas, etc.) con objeto de preservar la integridad de los indicios que en él pudieran encontrarse.

Dicha protección pretende, además, facilitar la realización de la inmediata inspección ocular y limitar el acceso a la zona protegida, tratando de localizar en el lugar del comienzo, todos los detalles e indicios que puedan orientar y enriquecer la investigación. La inspección ocular ha de ser, por tanto, concienzuda y minuciosa y, para que nada pueda pasar desapercibido, también sistemática, mediante la adopción de un orden que puede ir de lo general a lo particular o viceversa.

Una simultánea o posterior reseña del lugar habrá de realizarse, con el fin de tener constancia gráfica de la situación y circunstancias del lugar y facilitar la investigación, tanto policial como la posterior de la autoridad judicial, para lo cual se hará una completa descripción escrita de lo que se encuentre en el lugar, acompañada de croquis, reportaje fotográfico y de vídeo, así como el modelado de huellas de relieve y de la escrupulosa y sistemática búsqueda de indicios y vestigios. A diferencia del desarrollo de la inspección ocular, en esta operación puede alterarse o moverse los objetos y vestigios del lugar, fundamentalmente aquellos tendentes a la manipulación y recogida de objetos portadores de huellas y otros indicios (fibras, cigarrillos, cartuchos, etc.). En este momento estaremos en condiciones de responder a la segunda de las cuestiones inicialmente planteadas.

Pero ¿cuál es la causa de la causa? Una gran variedad de motivaciones —sociales, económicas, políticas, etc.— puede ser la respuesta. Es, como puede pensarse, la piedra angular de la investigación que ha de conducir al esclarecimiento del siniestro. No obstante, su dificultad puede considerarse extrema porque en ella inciden todas las enumeradas como globales, con el añadido de las que entrañan las provenientes de testimonios y consideraciones de posibles testigos.

LAS MOTIVACIONES

Se han realizado informaciones y estudios analíticos llevados a cabo con rigurosidad —al margen de la profundidad con la que regular-

mente son tratados los datos disponibles, de otro lado suficientemente copiosos, por el área estadística de la DGCN— en muchos casos, en zonas directamente afectadas por la casuística de las motivaciones, que han venido a constatar la realidad estadística y de información general de las mismas, mientras que en otros, si no refutadas de forma tajante, si han demostrado que su incidencia en esas motivaciones originarias de incendios forestales, no es de la magnitud que la espectacularidad informativa trata de achacarle.

Con objeto de no alargar innecesariamente estos comentarios con la inclusión o el tratado de todas y cada una de las contadas, pero numerosas, motivaciones objeto de investigación, vamos a hacer unas breves consideraciones a aquellas referencias consideradas objetivo de mayores polémicas por las repercusiones económicas, sociales o materiales que la producción de este tipo de siniestros motivan, como pueden ser las relativas a su provocación para abaratar los precios de la madera, la recalificación de terrenos para su futura urbanización, los relacionados con la declaración de espacios naturales protegidos o aquellos otros con connotaciones originarias en los conflictos cinegéticos o los producidos por el uso del fuego en quemas con finalidad agrícola o ganadera.

Las dificultades que en algunos momentos pudiera haber pasado el sector maderero, es claro que no tenían su solución en la especulación con la quema de madera quemada que únicamente empeoraba su situación. Consecuencia de ello es que el grado de influencia que pudiera haber tenido la finalidad de abaratar los precios de madera en subasta ha resultado, consecuencia del estudio analítico llevado a efecto, nulo o, cuando menos, escaso. El origen de los incendios forestales está en el medio rural y no es el propietario el receptor de beneficios, circunstancia que, consecuentemente, no le "motiva", ni lo son tampoco organizaciones de conspiradores, sino el pastor que quema para producir nuevos pastos, el cazador que intenta facilitar la obtención de piezas, el propietario que limpia su finca con

fuego y, muy raramente, el rematista que especula con la depreciación de la madera quemada, grupo este último que además resulta el de menor implicación en el origen de los incendios. Con el fin de evitar o, al menos, reducir esta causa de causa se proponen como medidas reparadoras una mayor intervención pública en el mercado de la madera y la aplicación de los ingresos por madera quemada en la restauración de áreas afectadas, así como dejar acotados al pastoreo durante un plazo de varios años los terrenos arbolados que resultaran incendiados.

Posiblemente una de las motivaciones de mayor atención popular y mediática la constituye la recalificación de terrenos para su posterior urbanización. Tanto responsables de instituciones como empresarios del sector, incluso organizaciones ecologistas, coinciden al negar con rotundidad que la quema de un monte haya propiciado o "puesto en marcha" su recalificación. Es básico el conocimiento de que la urbanización se acompaña del respeto al paisaje que propende un mayor valor promocional, careciendo de sentido pensar, como en ocasiones se ha pretendido, que una recalificación tenga relación con un incendio ocurrido en la misma zona treinta años antes.

Si es cierto, se afirma en el estudio, que ha habido intentos por parte de algunos propietarios que, una vez quemada su propiedad, hayan solicitado la recalificación de sus terrenos, pero de ello no puede inferirse la intencionalidad de la provocación del incendio, aconsejándose como necesario el alejamiento de tópicos de este tenor no suficientemente contrastados, siendo más productivo trabajar sobre hipótesis amparadas en un mayor grado de seriedad. Para mayor abundamiento, se afirma que no hay caso alguno en que se concediese la recalificación como suelo urbanizable a terrenos incendiados en un pasado reciente. En este sentido, si existe algún caso en que la única rehabilitación obtenida fue de carácter cinegético.

No cabe duda que una zona de gran valor en manos de propietarios particulares hace que se solicite su recalificación para promociones

urbanísticas, pero no se establece conexión alguna con incendios forestales ocurridos en la zona que, de haberse producido, hubieran llevado consigo la paralización inmediata del expediente. En idéntica forma se han producido incendios en zonas previamente declaradas urbanizables aunque no edificadas, causadas por labores no controladas de limpieza de matorral o de basuras mediante el fuego, circunstancia que desvirtúa la provocación del siniestro con el propósito de urbanizar, puesto que la causa de la quema se establecía, precisamente, en su condición de urbanizable.

De todas formas, del trabajo de gabinete, así como de los contactos con expertos llevados a cabo para la realización del estudio, se deduce como conclusión final que no puede establecerse relación causal entre incendios forestales y desarrollo urbanístico.

Una de las motivaciones más controvertida se contrae a la declaración de espacios naturales protegidos que es considerada, en un principio, por los habitantes del entorno como un perjuicio y un quebranto de su tradicional modo de vida, influenciada por los siguientes motivos:

- La pérdida de expectativas de venta de terrenos para su potencial recalificación urbanística.
- La suposición de que la creación del espacio va a traer consigo el control coercitivo de los aprovechamientos costumbristas de ganadería, caza, leña, etc.
- El perjuicio de que se verán limitadas las perspectivas de prosperidad económica en beneficio de la conservación sin ningún tipo de compensación económica.
- El rechazo general que se produce por la falta de información que haga comprensible la sintonía conservación-desarrollo.

En este sentido el desarrollo normativo propiciado por las Comunidades Autónomas ha presentado como finalidad común de la declaración de espacios protegidos, posibilitar su utilización racional con fines educativos, científicos y recreativos, de forma que haga compatible el binomio conservación-desarrollo. Tal

aserto es reconocido por técnicos, cargos políticos de la administración, alcaldes, concejales, ecologistas, como difícil de conseguir, en base a que tal compatibilización es excesivamente teórica y en la práctica siempre se produce una descompesación que provoca la devaluación de uno de los conceptos en favor del otro. Desde el punto de vista de la amortiguación de este factor de riesgo, se considera de gran interés la colaboración de las corporaciones municipales y su implicación en los procesos de declaración, lo que propende también la estimación y el reconocimiento de esa colaboración, incluso con carácter cuasi paritario con la administración responsable directa del expediente productor. Algún caso complicado de declaración, con un riesgo muy alto de provocación de incendios por esta causa, se ha superado gracias al conocimiento de las compensaciones u otros componentes de acuerdo que a priori se sabía iban a ser aceptados.

Siempre que se han observado incendios forestales provocados subyace como deficiencia inicial la falta, durante un periodo lo suficientemente dilatado en el tiempo y sin el rigor necesario, de información pública, llevando junto a los factores expuestos a una postura de contestación inicial que se refleja en términos de riesgo de incendios intencionados que sólo el paso del tiempo va haciendo desaparecer. La información se hace de forma generalista, sin un tratamiento particularizado en cada colectivo potencialmente afectado. El descontento inicial detectado se hace extensivo a aquellos casos en que la declaración de espacio protegido se realiza mediante procedimiento de urgencia, agravándose proporcionalmente el número de siniestros con la celeridad del proceso declarativo.

Es de resaltar que tales conclusiones recorren un camino paralelo a los testimonios ofrecidos por los directores conservadores de los espacios protegidos, cuando afirman que tales declaraciones son un posible origen de algún tipo de malestar social, que crean una situación de peligro de incendios, pudiéndose relacionar, en muchos casos, ambos supuestos,

que las limitaciones de uso constituyen otra causa originaria de incendios intencionados o que la motivación de intencionalidad incendiaria existe y se deriva de la declaración o gestión de espacios naturales protegidos.

Son, sin embargo, las limitaciones que se establecen en los correspondientes planes de ordenación y gestión las principales motivaciones de producción de incendios forestales en relación con la declaración de espacios protegidos, especialmente las que tienen que ver con el aprovechamiento ganadero, la actividad cinegética o la especulación del suelo.

La colaboración de la política local a la que nos referimos con anterioridad tiene la suficiente influencia para alterar el rumbo de determinadas posturas. Si bien en ningún caso se ha puesto en entredicho tal colaboración, se ha detectado el deseo de que la población rural se vincule de lleno en los fines del espacio natural, objetivo que no puede lograrse sin el decidido apoyo de los ayuntamientos y donde ha faltado, la motivación ha aparecido en forma de incendios forestales.

Otra de las motivaciones provocadora de incendios forestales tiene su asiento en el desarrollo de la actividad cinegética. Esta afirmación no supone la incidencia directa de la caza en la producción de estos siniestros, puesto que caza y fuego no son compatibles. Aspecto muy distinto es que como consecuencia de un conflicto entre sectores tan próximos y, sin embargo, tan dispares como cazadores y ganaderos o entre cazadores y ayuntamientos o propietarios, se produzcan situaciones de falta de entendimiento que den como resultado el que alguien propicie vindicativa e irresponsablemente el fuego en el monte.

Con excepción del correspondiente a la media veda que cuenta con la aridez estival, los períodos hábiles de caza no coinciden con las épocas de riesgo teórico más alto, aunque cualquier incendio y en cualquier época puede ser devastador sobre todo si es intencionado, pero de todas formas es necesario contar con el concurso de un grave conflicto de intereses no relacionado de forma directa con la actividad cinegética. Se trata prioritariamente de

enfrentamientos de intereses propiciados por el aprovechamiento de parajes naturales protegidos en los que, por su estructura de sierras y valles pastoreados, la única actividad con posibilidades rentables la constituye la explotación de la caza. Sin embargo, el aspecto menos controlado, consecuencia de su propia calificación, es la caza furtiva, origen de múltiples problemas en la mayoría de los casos, porque el cazador furtivo provoca los enfrentamientos con los propietarios o arrendatarios de las fincas, tanto si su finalidad es la caza como si lo es el aprovechamiento para pastos.

De todas formas, el empleo del fuego puede en algún momento constituir un elemento de explotación cinegética, cuando se tratan de realizar aclarados en el monte mediante la quema de matorral que facilite a posteriori la práctica deportiva de referencia, aunque mediante la obtención de las autorizaciones correspondientes la apertura y obtención de claros en el monte puede hacerse mediante roturaciones con tractores, sin necesidad de acudir a la práctica siempre peligrosa del empleo del fuego.

En determinadas zonas se repite con periodicidad matemática el conflicto entre caza y pastoreo. Es muy probable, que después de realizadas las subastas de terrenos para pasto, algunos de los adjudicatarios "pierdan" el control en la realización de sus quemas, lo que con un alto porcentaje de seguridad va a perjudicar a los cazadores del entorno que, de forma individual y anónima, se vengán prendiendo fuego en zonas de aprovechamiento para pastos.

Algunos otros supuestos pueden ser origen y motivación de incendios forestales como las quemas realizadas para desplazar la caza desde los montes públicos sin aprovechamiento cinegético a los predios colindantes, las limitaciones que pueden sufrir los cazadores en áreas de conservación de hábitats y la práctica para ahuyentar a jabalíes, lobos y zorros que causan daños a otros aprovechamientos.

La conclusión alcanzada en las consultas realizadas se expresa en el sentido de que la

actividad cinegética puede ser una alternativa muy válida para agricultores y ganaderos y que no es productora de incendios intencionados, constatándose, al mismo tiempo, que se producen numerosos incendios por culpa de los conflictos entre cazadores, ganaderos, propietarios y la limitación de áreas naturales protegidas.

Pero es el uso del fuego en quemas con finalidad agrícola o ganadera, especialmente en esta última, donde reside la causa principal del origen de los incendios forestales, pudiéndose afirmar que existe intencionalidad encubierta en la mayoría de los casos y escasamente la negligencia con que se nos quiere presentar que, prácticamente, queda relegada a la categoría de excepción.

Esta motivación produce no solo el mayor número de fuegos, sino también el de mayor superficie quemada, por varias razones:

- El arraigado uso del fuego en la quema de rastrojos, eliminación de restos de podas, de matorral y quema de linderos y fincas abandonadas.
- La utilización del fuego como técnica para rebrote de pastos y la apertura de espacios para el ganado.
- El abandono de determinados aprovechamientos tradicionales del monte que provoca la acumulación de combustible forestal.
- El desprecio del campesino hacia masas forestales que no le proporcionan rentabilidad alguna.

A pesar de que no existe ningún vínculo tradicional entre las actividades agroganadera y forestal, los fuegos se originan en fincas semiabandonadas desde las que se extiende al monte arbolado. Aquello que hasta hace poco se achacaba a la desidia, ignorancia y pasividad del sector, hoy se califica como interés en que el monte se queme y se desvíe la atención hacia otros causantes.

En este sentido, la administración forestal ha realizado enormes esfuerzos para controlar el uso del fuego con fines agroganaderos, pero

los resultados no han respondido a las previsiones; la normativa reguladora de la actividad se acepta lentamente por los interesados cuando no es totalmente rechazada.

Resultan igualmente insuficientes las campañas educativas y de concienciación de prevención de incendios, con especial intensidad en el medio rural que difícilmente destierra el fuego como herramienta básica de sus labores. Parece que el grado de desinformación, incluso el de oposición a la aceptación de las normas preventivas, provoca que los habitantes del medio rural difundan los argumentos que no han podido probarse: aviones de extinción, multinacionales, etc.

El incierto futuro de las actividades agrícolas o ganaderas motiva el abandono del medio rural, dificultando los planes de conservación del medio ambiente, que pueden facilitar como consecuencia la producción de incendios forestales.

Es de hacer constar, por contradictorio, el hecho de que el sistema de concesión de subvenciones a la agricultura y ganadería extensivas se realiza con total independencia de la lucha y prevención de incendios forestales, beneficiándose de ayudas, determinadas áreas donde se da con claridad la motivación incendiaria de prácticas agrícolas y ganaderas. Comparar datos entre distintos organismos se hace tan patente como necesario, con el fin de evitar aquellos casos, de estimable frecuencia, de personas que, habiendo sido denunciadas por quemas incontroladas o cuyo ganado ha sido vetado al pastoreo, perciben su subvención. Las mas interesantes para el ganado cabrío, sin relación alguna con los terrenos de pasto, procedentes de la Unión Europea han hecho proliferar llamativamente su número de cabezas. La picaresca no se limita a nuestras fronteras, pudiendo identificarse en otras zonas mediterráneas la relación entre subvenciones, proliferación del ganado y quemas descontroladas.

En aras a conseguir la reducción del número de incendios forestales, desde el punto de vista policial de la prevención e investigación de causas, son aspectos a considerar:

1) Un mejor conocimiento de la problemática que afecta a los incendios forestales, tanto a través de su evolución temporal como espacial, facilita la investigación causal.

2) El análisis detallado permite esclarecer algunas motivaciones y poner otras en entredicho o, incluso, desmentirlas. Entre las motivaciones intencionadas aparecen conflictos entre particulares, acciones de delincuentes comunes o de pirómanos, venganzas ante diversas actuaciones de poderes públicos, etc.

3) Un alto porcentaje de incendios se debe a las negligencias causadas por el incumplimiento de la normativa vigente, con especial incidencia de la quema de residuos.

4) La importancia de la investigación en el conocimiento de la causalidad incendiaria facilita en gran manera la prevención. El proceso y las técnicas de investigación han de propagarse en forma de cursos de formación de especialistas, tanto de los agentes forestales como de las fuerzas policiales; en el caso que nos ocupa, la Guardia Civil en general y el SEPRONA en particular por razón de las competencias atribuidas con carácter específico, deben ser sus prioridades.

5) Si como hemos apuntado repetidamente, el mayor número de incendios se debe al uso incorrecto del fuego, es obligado intensificar la vigilancia de las actividades que se desarrollan en el monte, desde el punto de vista del cumplimiento normativo.

La nada deseable proliferación de incendios provoca que la vigilancia tradicional quede reducida a un enfoque que, desde determinados puntos de vista, parecía eminentemente práctico, cual es la detección del hecho ya consumado: el incendio. La instalación adecuada de puntos de vigilancia auspiciaba unos resultados, amén de apreciables, que podían calificarse de eficaces.

Sin embargo, hoy vuelve a preconizarse una vigilancia de carácter dinámico tendente a evitar el mayor desarrollo del fuego, por cuanto su detección y primer ataque pueden ser más inmediatos, al permitir la presencia en lugares que se estiman de mayor riesgo, con el incon-

veniente de que su puesta en práctica es más costosa al requerir un mayor número de recursos tanto humanos como materiales.

A este respecto es de significar que los agentes forestales dedican su atención preferentemente, cuando no exclusiva, a los montes públicos, siendo prácticamente nula su presencia en áreas privadas que, como consecuencia, quedan bajo la responsabilidad de los distintos cuerpos policiales, cuya intervención resulta significativa y, en cierto modo, extrapolable a otras muchas Comunidades Autónomas la descripción que de ella se hace en Asturias: "En esta región ni las Fuerzas de Seguridad del Estado ni las Policía Locales, establecen operativos singulares de patrullaje en épocas de peligro o gran incidencia de incendios forestales; las primeras, por las múltiples actividades que tienen que cubrir en una Comunidad de estas características (con transportes diarios de explosivos para minas, obras públicas, etc; custodia de grandes infraestructuras, etc.), y las segundas, por lo escaso de sus efectivos.

Si es preciso destacar la actividad del SEPRONA, si bien compartida con otras múltiples funciones (vigilancia de furtivismo en las importantes Reservas de Caza y espacios protegidos de la Región; marisqueo; pesca ilegal; ... incluso transporte pecuario y represión del cuatrero), así como la siempre buena disposición de la Guardia Civil a, no sólo a través del SEPRONA, establecer operativos de investigación especiales cuando aparecen en una zona fenómenos de incendiarismo reiterados".

Atendiendo, entre otras, a estas demandas, desde hace varios años, la Subdirección General de Operaciones de la Dirección General de la Guardia Civil pone en práctica de forma regular y con especial intensidad en la mayor época de riesgo una directiva orientada a contribuir, junto con otros Organos de la Administración Pública a la previsión coordinada, al establecimiento de medidas de seguridad y a la investigación de incendios forestales, figurando entre los cometidos a desempeñar por las unidades de la Guardia Civil la vigilancia

preventiva de las masas forestales y zonas susceptibles de padecer incendios, así como aquella otras de las que puede partir el fuego.

Dichas acciones de carácter preventivo y disuasorio se completan con la investigación de causas, para cuya finalidad reciben adecuada formación con periodicidad anual, componentes de Equipos y Patrullas del SEPRONA prioritariamente. El acuerdo firmado entre los Ministerios de Medio Ambiente e Interior ha propiciado el incremento de realización de estos cursos durante los últimos años que conlleva paralelamente el incremento de personal formado, de tal forma que actualmente se alcanza la cifra de 241 profesionales especializados, de los que 188 están destinados en el Servicio de Protección de la Naturaleza, regularmente distribuidos en las Unidades Territoriales, pudiendo afirmar que no existe Comandancia del Cuerpo que no disponga de, al menos, un especialista en investigación de incendios forestales entre su personal, coyuntura que ha contribuido a elevar la

eficacia de sus actuaciones y a mejorar los resultados.

Somos conscientes de que la culminación de la investigación se consigue con la detención de los autores del hecho si los hubiere, o su esclarecimiento total demostrado palpablemente, pero si los resultados conseguidos no fueran tan halagüeños, del trabajo realizado con rigurosidad y en conciencia, siempre podremos extraer esa serie de puntualizaciones que en un futuro puedan conducir a evitar que las mismas personas puedan cometer fechorías similares en el futuro; si conocemos sus motivaciones, reduciremos el cerco investigativo y si constan días, horas y el entorno en que se han producido, orientaremos positiva y adecuadamente al investigador y los servicios policiales de carácter preventivo. Siempre podremos extraer conclusiones que rellenarán las ausencias de datos, tan perniciosas para el servicio, y conseguiremos disminuir la sensación de impunidad que podría suponer para los presuntos incendiarios.

LA EVOLUCION DEL DELITO EN ESPAÑA, 1980-1999

JESUS ALONSO HERNAIZ

Comandante de la Guardia Civil
Servicio de Informática y Estadística

DESDE ...?

Siempre que se trata de estudiar la evolución de alguna variable surge inevitablemente la pregunta ¿desde cuándo? La respuesta evidentemente siempre depende en primer lugar de la disponibilidad de los datos. Para estudiar la evolución del delito este aspecto ha de conjugarse necesariamente con el ámbito territorial y/o funcional que queremos analizar; en su sentido geográfico más amplio tendremos que tener en cuenta todo el territorio nacional y funcionalmente hablando, tendremos que centrar la recogida de datos en los hechos delincuenciales conocidos tanto por el Cuerpo Nacional de Policía como por Guardia Civil.

Tratándose de la evolución delincencial y entendida en su sentido más amplio, es decir como variable de incidencia directa en la seguridad ciudadana, otro aspecto que conviene definir con claridad es el concepto de la variable a emplear. En este caso parece lógico concluir que deben tenerse en cuenta todas las infracciones penales, es decir, los delitos y las faltas.

Por último señalar que para realizar un análisis riguroso se debe de disponer de datos mensuales y según algunos estadísticos de al menos un período de tiempo de 10 años.

Centrado el tema con las premisas anteriores vamos a describir y analizar pues la evolución de las infracciones penales (delitos y faltas) conocidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

RECOGIDA DE DATOS

Hasta 1980, tanto la Policía como la Guardia Civil llevaban a cabo una recogida de datos

Estadística general de delitos comunes

12ª COMPAÑIA (SINOTIA)
Mes Febrero Año 1977

DELITOS	Sancionados	Faltosos	Suavizados	En el momento del momento			DEFINIDOS
				Temporales	Definitivos	Quedados	
Centro la seguridad exterior del Estado	-	-	-	-	-	-	-
Centro la seguridad interior del Estado	-	-	-	-	-	-	-
Falsedades	-	-	-	-	-	-	-
Centro la Administración de Justicia	-	-	-	-	-	-	-
Centro la vida pacífica	-	-	-	-	-	-	-
Juegos ilícitos	-	-	-	-	-	-	-
De las funcionarios en servicio	-	-	-	-	-	-	-
Centro las personas	-	-	-	2	2	1	-
Centro la honestidad	-	-	-	-	-	-	-
Centro el honor	-	-	-	-	-	-	-
Centro el estado civil	-	-	-	-	-	-	-
Centro la libertad y seguridad	-	-	-	-	-	-	-
Centro la propiedad	2	2	1	2	1	5	-
Infracción punible	-	-	-	-	-	-	-
Centro legislaciones especiales	-	-	-	-	-	-	-
Indefinidos	-	-	-	-	-	-	-
TOTALES	2	2	1	2	2	6	-

basada únicamente en los delitos. Existía un "estadillo" denominado "Estadística general de delitos comunes". Tenía una periodicidad mensual, recogía los principales grupos delictivos y sus respectivos detenidos. Otros impresos recogían información propia de los delitos contra las personas (víctimas, autores, móviles, instrumentos, etc.), infracciones contra la propiedad (centrada básicamente en los efectos que se sustraían) y una estadística sobre menores y jóvenes y sus especiales características.

Determinante ha sido, para establecer el período objeto de estudio, el hecho de que esta recogida de datos no incluía las faltas penales.

En 1979, el Ministerio del Interior, consciente de la importancia de disponer de una herramienta estadística que permitiera reflejar la actividad del mismo, aprueba por Orden de 26 de diciembre, el Plan General de estadística del Departamento, que por lo que a la estadística delincencial se refiere, recogía un Resumen General de Infracciones (delitos y faltas) y una serie de datos relativos a delitos contra la propiedad —dedicando una especial atención a los robos con violencia o intimidación—, contra las personas, delincuencia juvenil, actos terroristas, sustracciones/incautaciones de armas y explosivos y alteraciones de orden público. Paralelamente el Plan abarcaba otros aspectos relacionados con la actividad de Ministerio como el movimiento de españoles en los puestos fronterizos, intervenciones humanitarias, documentos de identidad y pasaportes, y una exhaustiva información estadística sobre un tema tan vigente en la actualidad como es el relativo a extranjeros.

El peso específico que la estadística relativa a la seguridad ciudadana representaba en el Ministerio del Interior y el auge experimentado del tratamiento informático de los datos como herramienta esencial son la base para que por Orden Comunicada de 27 de febrero de 1985 se apruebe el Programa Estadístico de Seguridad.

MINISTERIO DEL INTERIOR

CUADRO N.º 1

ORGANISMO

MES DE _____ DE _____

UNIDAD

RESUMEN GENERAL DE INFRACCIONES

DELITOS	HECHOS		DETENIDOS	FALTAS	HECHOS		DETENIDOS
	CONOCIDOS	ESCLARECIDOS			CONOCIDOS	ESCLARECIDOS	
C/ SEGURIDAD EXT. ESTADO				C/ LAS PERSONAS			
C/ SEGURIDAD INT. ESTADO				C/ LA PROPIEDAD			
FALSEDADES				DE IMPRENTA			
C/ ADMON. JUSTICIA				C/ ORDEN PUBLICO			
RESOZO				C/ INTERESES GENERALES			
JUROS ILICITOS				TOTAL			
FUNCIONARIOS							
C/ LAS PERSONAS							
C/ LA HONESTIDAD							
C/ EL HONOR							
C/ EL ESTADO CIVIL							
C/ LIBERTAD Y SEGURIDAD							
C/ LA PROPIEDAD							
INFRACCION PUNIBLE							
C/ LEGISLACIONES ESPEC.							
INDEFINIDOS							
TOTAL				TOTAL GENERAL			

Los aspectos más significativos del nuevo Programa son sin duda alguna el tratamiento común y globalizado para Policía y Guardia Civil y la utilización de una única fuente de datos para toda la difusión tanto interna, dentro Departamento (Delegaciones del Gobierno, Centros Directivos, etc.), como externa (otros Departamentos e Instituciones).

En resumen, estamos en condiciones de responder a la pregunta planteada al principio. Como quiera que, por lo que a faltas penales se refiere solo disponemos de datos desde la entrada en vigor del Plan General de Estadística del Ministerio, tomaremos enero de 1980 como base de partida.

En definitiva trataremos de describir y analizar "LA EVOLUCION DEL NUMERO TOTAL DE DELITOS Y FALTAS CONOCIDOS POR LAS FUERZAS CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO A LO LARGO DE LOS ULTIMOS 20 AÑOS, ES DECIR DESDE 1980 A 1999".

ANALISIS DESCRIPTIVO

El resultado de la recogida de datos es el reflejado en los Anexo 1, 2 y 3 donde figuran los datos mensuales de los delitos y faltas conocidos por el Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil. Los correspondientes al Cuerpo Nacional de Policía y a la Guardia Civil son reseñados en los Anexos del 4 al 9.

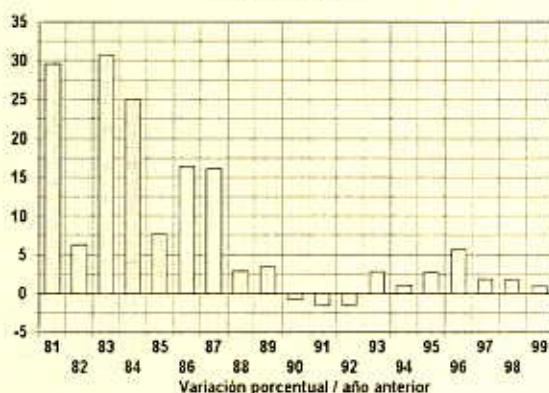
Globalmente el número total de infracciones penales (delitos y faltas), conocidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es el reseñado en la tabla I.

delitos y faltas		tabla I	
año	total anual	variación año anterior numérica	%
1.980	448.186	-	-
1.981	580.539	132.373	29,5
1.982	616.649	36.110	6,2
1.983	806.071	189.422	30,7
1.984	1.008.004	201.933	25,1
1.985	1.005.185	77.181	7,7
1.986	1.263.483	178.298	16,4
1.987	1.466.816	203.333	16,1
1.988	1.508.305	42.489	2,9
1.989	1.561.556	52.251	3,5
1.990	1.550.423	-11.133	-0,7
1.991	1.525.431	-24.992	-1,6
1.992	1.502.826	-22.605	-1,5
1.993	1.544.435	41.609	2,8
1.994	1.581.880	17.453	1,1
1.995	1.603.182	41.294	2,6
1.996	1.695.248	92.066	5,7
1.997	1.726.351	31.103	1,8
1.998	1.758.051	29.700	1,7
1.999	1.773.043	16.992	1,0

Hasta 1987, las variaciones anuales respecto al año anterior fueron siempre positivas, porcentualmente importantes e irregulares en su cuantificación.

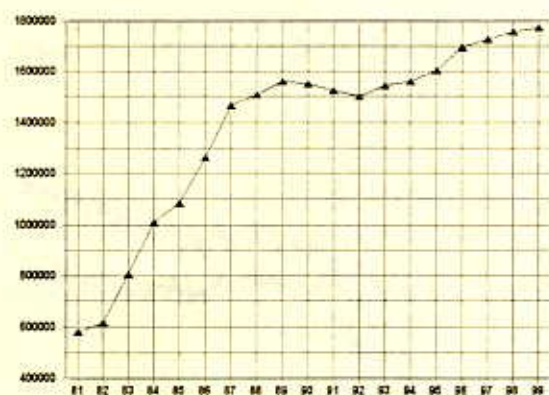
A partir de la entrada en vigor en 1987 del Programa Estadístico de Seguridad se observa una regularización en las variaciones porcentuales, cuantitativamente muy inferiores al período 1980/87; solo son negativas a comienzos de la década de los 90, y alcanza su máximo valor coincidiendo cronológicamente con la entrada en vigor del nuevo Código Penal, en 1996 con un incremento del 5,7 respecto a 1995. (Gráfico número 1.)

Gráfico número 1



Anual y cuantitativamente el número de infracciones penales conocidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ha evolucionado según el siguiente gráfico número 2.

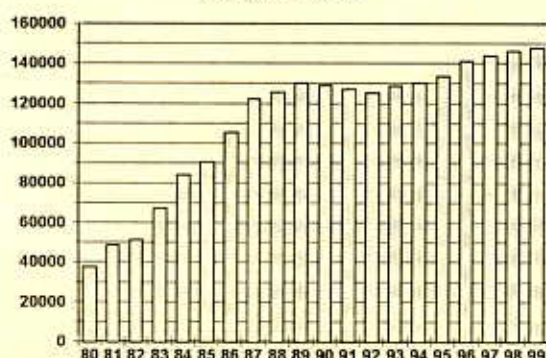
Gráfico número 2



Paralelamente la media mensual de delitos del período analizado es la reflejada en la tabla II y gráfico número 3.

tabla II	media
año	mensual
1.980	37.347
1.981	48.378
1.982	51.387
1.983	67.173
1.984	84.000
1.985	90.432
1.986	105.290
1.987	122.235
1.988	125.775
1.989	130.130
1.990	128.202
1.991	127.119
1.992	125.236
1.993	128.703
1.994	130.157
1.995	133.598
1.996	141.271
1.997	143.863
1.998	146.338
1.999	147.754

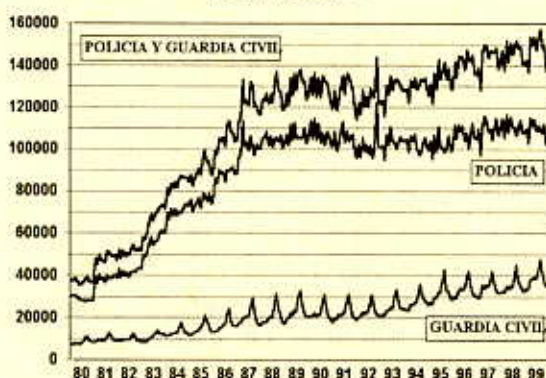
Gráfico número 3



En todo caso 1987, coincidiendo con la entrada en vigor del nuevo Programa Estadístico de seguridad, siempre representa un punto de inflexión en la serie de datos. Hasta 1994 se observa una estabilización y hasta el pasado 1999 un constante incremento.

Por lo que se refiere a datos mensuales la evolución de los datos del anexo 1 es la reflejada en el gráfico número 4.

Gráfico número 4



El aspecto más significativo es sin duda alguna la estacionalidad de los datos (CN de Policía y Guardia Civil), que es producida principalmente por los datos de Guardia Civil, que como puede observarse en el gráfico es porcentualmente mucho más acusada que la correspondiente al CN de Policía.

Nuevamente podemos distinguir en la serie dos partes bien diferenciadas por su tendencia, en las que 1987 es la frontera que las separa.

Centrándonos en la segunda parte de la serie (período 1987/1999) el incremento de infracciones penales (delitos y faltas) puede calificarse genéricamente como constante.

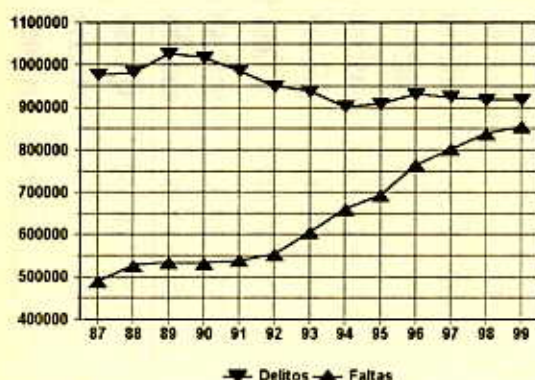
Sin embargo, un desglose de las infracciones por su calificación penales nos da como resultado el reflejado en la tabla III, en la que puede observarse que si bien por lo que respecta a la evolución de los delitos, los datos correspondientes a 1999 son inferiores a los de 1987 y, desde entonces, su valor absoluto se ha mantenido siempre entre los 900.000 y un millón de delitos, no ha ocurrido lo mismo con las infracciones penales calificadas como faltas cuyo valor absoluto ha sufrido un incremento del 75% en el mismo período de tiempo.

tabla III	Infracciones penales	
año	Delitos	Faltas
1.980	327.065	130.281
1.981	428.492	191.047
1.982	447.510	188.138
1.983	588.450	218.621
1.984	728.382	278.622
1.985	778.529	308.628
1.986	878.622	388.681
1.987	977.288	488.518
1.988	981.981	527.328
1.989	1.027.164	534.382
1.990	1.017.199	533.228
1.991	988.147	538.284
1.992	948.364	553.462
1.993	938.612	605.623
1.994	901.688	688.192
1.995	908.284	684.918
1.996	930.780	784.488
1.997	924.388	801.953
1.998	917.314	838.737
1.999	918.055	854.980

Este incremento es por lo que respecta al último quinquenio del 23%, que coincide en el tiempo con la entrada en vigor del nuevo Código Penal.

En 1987 el número de delitos era el doble que el número de faltas, mientras que en la actualidad (1999) son casi cuantitativamente iguales. (Gráfico número 5.)

Gráfico número 5



En resumen, la primera conclusión que puede obtenerse es que en la actualidad la tendencia de las infracciones penales es genéricamente de carácter creciente. Pero conviene matizar.

Por lo que respecta a las faltas (Tabla IV), al menos algunos de sus tipos delictivos, han influido de forma notable en el extendido concepto actual de seguridad ciudadana; en concreto las relacionadas con el orden socioeconómico (propiedad), desde 1987 se ha producido un constante incremento que hasta 1999 es porcentualmente del 70%.

TABLA IV		
Año	c/el orden socioeconómico	c/las personas
1.987	395.233	90.633
1.988	417.845	100.647
1.989	418.088	109.350
1.990	423.253	102.141
1.991	437.040	96.283
1.992	441.157	101.339
1.993	468.813	113.346
1.994	525.291	130.412
1.995	545.788	143.999
1.996	614.222	145.361
1.997	628.876	99.091
1.998	658.870	99.227
1.999	669.553	102.141

La evolución de las faltas contra las personas también ha sufrido un incremento constante hasta 1996 (60%). En 1997 tenemos un punto de inflexión y en 1999, cuantitativamente hablando, nos encontramos, curiosamente, con el mismo número de faltas que al comienzo de la década de los 90.

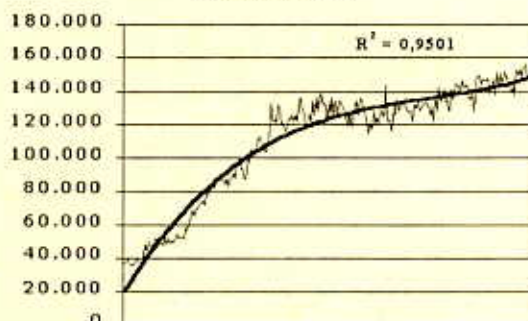
Contrariamente, los hechos delictivos penalmente más graves (delitos) la tendencia es, desde 1996, constantemente decreciente.

TENDENCIA

Para la estimación de la tendencia se han analizado dos series distintas: la del período 80/99 y la correspondiente a 87/99.

Analizadas ambas, sus coeficientes estadísticos aconsejan elegir las correspondientes al período 1980/1999 para la cual el valor de su r^2 (0,9501), en un ajuste polinomial de grado tres, más se aproxima a la unidad. (Gráfico número 6.)

Gráfico número 6



1.980/1.999

Calculados los índices de estacionalidad y sus medias, el resultado previsto para los doce meses siguientes (año 2000) es el reflejado en la tabla V.

TABLA V	
año 2.000	Datos previstos
enero	147.725
febrero	136.870
marzo	145.927
abril	142.165
mayo	151.427
junio	147.180
julio	151.565
agosto	150.795
septiembre	143.107
octubre	137.477
noviembre	127.032
diciembre	124.956
TOTAL	1.706.232

A la fecha de realización de este trabajo y comparando los datos previstos con los datos reales del primer trimestre, obtenidos del Programa Estadístico de Seguridad, (Tabla VI), existe una desviación del 1,26%.

TABLA VI			
año 2.000	Datos previstos	Datos reales	Variación (%)
enero	147.725	141.344	4,3
febrero	136.870	138.702	-1,3
marzo	145.927	145.048	0,6
TOTAL	430.522	425.094	1,26

C.N.POLICIA Y GUARDIA CIVIL

ANEXO 1

año	delitos / meses												total anual
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
1.980	28.401	28.446	28.728	28.041	25.683	25.925	26.708	28.099	28.369	26.494	26.499	26.492	327.885
1.981	35.998	33.468	37.078	35.110	34.209	33.103	37.947	38.347	36.121	36.069	37.003	35.039	429.492
1.982	38.623	34.778	37.287	35.273	35.971	34.983	37.137	40.375	38.115	37.695	39.199	38.074	447.510
1.983	41.062	41.012	42.797	47.553	50.145	47.190	49.673	52.614	53.498	54.424	55.835	53.647	589.450
1.984	59.257	57.185	60.235	58.560	60.365	58.026	60.562	63.782	63.093	62.222	64.150	61.945	729.382
1.985	63.842	59.398	60.649	63.584	64.378	61.433	69.471	73.047	67.364	67.511	62.928	62.924	776.529
1.986	69.200	68.941	72.802	72.889	72.329	69.011	76.478	80.568	76.060	75.292	72.846	73.406	879.822
1.987	78.104	78.032	89.325	81.934	81.638	78.945	86.089	87.876	80.056	80.324	78.259	76.716	977.298
1.988	83.197	82.456	82.194	80.333	81.114	77.993	84.472	88.773	83.644	82.218	77.080	78.507	981.981
1.989	84.239	80.349	88.130	83.327	89.082	81.415	87.033	90.237	87.473	87.599	83.843	84.437	1.027.164
1.990	92.000	85.254	90.378	82.728	87.264	80.174	85.629	87.142	85.562	83.379	80.000	77.689	1.017.199
1.991	85.418	78.626	81.104	84.483	87.393	79.866	84.920	88.079	84.933	82.275	76.736	72.314	986.147
1.992	78.969	75.347	81.631	76.753	79.446	75.983	78.535	79.964	78.714	91.847	76.877	75.298	949.364
1.993	77.174	72.114	79.975	78.160	83.572	76.301	78.016	81.213	79.217	79.357	77.037	76.476	938.612
1.994	78.126	73.175	77.416	76.445	77.299	72.171	72.885	76.364	76.573	77.083	73.312	70.847	901.696
1.995	74.574	69.271	77.893	73.284	80.672	74.146	76.521	80.460	76.030	78.802	73.045	73.566	908.264
1.996	81.136	76.378	82.090	81.580	80.900	72.602	76.489	77.143	77.628	78.179	73.285	73.370	930.780
1.997	76.197	69.384	78.648	80.248	80.044	75.826	76.363	78.359	78.368	79.571	74.910	76.480	924.398
1.998	79.724	73.816	79.591	73.811	78.676	73.756	75.011	79.716	77.079	79.099	73.640	73.395	917.314
1.999	76.190	72.173	78.999	77.860	79.291	73.860	77.099	81.449	77.176	78.124	71.913	73.921	918.055

C.N.POLICIA Y GUARDIA CIVIL

ANEXO 2

año	faltas / meses												total anual
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
1.980	9.234	8.861	10.044	9.513	10.020	10.035	10.302	10.488	10.845	10.841	10.121	9.977	120.281
1.981	11.835	11.380	12.922	12.232	12.862	12.939	13.488	12.865	12.885	12.953	12.447	12.239	151.047
1.982	13.541	13.050	14.533	13.787	14.865	14.449	14.989	14.259	14.215	14.292	13.791	13.568	169.139
1.983	17.093	16.090	18.265	17.605	18.603	18.500	19.330	18.055	18.532	18.815	17.811	17.922	216.621
1.984	22.012	21.187	23.551	22.597	23.858	23.674	25.267	23.646	23.887	23.926	22.487	22.530	278.622
1.985	24.071	23.241	25.995	25.169	26.514	26.256	27.839	26.517	26.289	26.709	24.910	25.146	308.656
1.986	30.029	28.839	32.364	30.955	33.205	32.602	35.155	33.026	32.784	32.670	30.850	31.182	383.661
1.987	36.749	36.976	43.912	39.913	41.840	42.067	45.939	42.691	40.155	40.258	39.173	39.845	489.518
1.988	40.856	40.845	44.447	41.570	45.361	44.453	47.952	48.157	44.743	45.202	41.906	41.832	527.324
1.989	42.566	40.906	46.084	42.214	47.220	46.723	49.598	47.905	44.606	44.836	39.925	41.809	534.392
1.990	42.295	40.899	46.440	42.390	46.768	44.865	49.317	45.812	46.308	44.630	42.159	41.341	533.224
1.991	42.547	39.836	42.169	45.221	47.758	46.472	51.177	46.709	47.048	45.157	43.082	42.108	539.284
1.992	42.769	41.596	46.729	43.935	45.549	44.460	50.678	46.721	46.309	52.009	46.284	46.423	553.462
1.993	46.038	43.688	50.485	48.100	51.621	52.108	54.883	52.511	52.570	51.392	50.781	51.646	605.823
1.994	50.528	48.989	55.312	53.440	56.716	56.342	57.649	56.669	56.353	56.808	56.593	54.793	660.192
1.995	56.344	52.538	58.416	55.300	62.036	59.301	61.342	61.153	57.774	59.876	55.609	55.229	694.918
1.996	60.553	58.130	62.516	61.874	63.366	65.576	70.574	65.541	64.705	66.673	62.640	62.320	764.468
1.997	62.815	58.748	68.141	69.480	69.519	67.884	70.937	68.174	68.219	68.789	63.543	65.704	801.953
1.998	67.561	63.844	72.199	68.051	71.936	71.500	75.057	72.085	71.335	70.440	67.696	67.033	838.737
1.999	66.675	64.796	74.470	72.024	74.365	73.689	77.656	75.760	71.244	71.535	65.630	67.144	854.988

año	delitos y faltas / meses												total anual
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
1.980	37.635	37.307	38.772	37.554	35.703	35.960	37.010	38.587	39.214	37.335	36.620	36.469	448.166
1.981	47.833	44.848	50.000	47.342	47.071	46.042	51.435	51.212	49.006	49.022	49.450	47.278	580.539
1.982	52.164	47.828	51.820	49.060	50.636	49.432	52.126	54.634	52.330	51.987	52.990	51.642	616.649
1.983	58.155	57.102	61.062	65.158	68.748	65.690	69.003	70.669	72.030	73.239	73.646	71.569	806.071
1.984	81.269	78.372	83.786	81.157	84.223	81.700	85.829	87.428	86.980	86.148	86.637	84.475	1.008.004
1.985	87.913	82.639	86.644	88.753	90.892	87.689	97.310	99.564	93.653	94.220	87.838	88.070	1.085.185
1.986	99.229	97.780	105.166	103.844	105.534	101.613	111.633	113.594	108.844	107.962	103.696	104.588	1.263.483
1.987	114.853	115.008	133.237	121.847	123.478	121.012	132.028	130.567	120.211	120.582	117.432	116.561	1.466.816
1.988	124.053	123.301	126.641	121.903	126.475	122.446	132.424	136.930	128.387	127.420	118.986	120.339	1.509.305
1.989	126.805	121.255	134.214	125.541	136.302	128.138	136.631	138.142	132.079	132.435	123.768	126.246	1.561.556
1.990	134.295	126.153	136.818	125.118	134.032	125.039	134.946	132.954	131.870	128.009	122.159	119.030	1.550.423
1.991	127.965	118.462	123.273	129.704	135.151	126.338	136.097	134.788	131.981	127.432	119.818	114.422	1.525.431
1.992	121.738	116.943	128.360	120.688	124.995	120.443	129.213	126.685	125.023	143.856	123.161	121.721	1.502.826
1.993	123.212	115.802	130.460	126.260	135.193	128.409	132.899	133.724	131.787	130.749	127.818	128.122	1.544.435
1.994	128.654	122.164	132.728	129.885	134.015	128.513	130.534	133.033	132.926	133.891	129.905	125.640	1.561.888
1.995	130.918	121.809	136.309	128.584	142.708	133.447	137.863	141.613	133.804	138.678	128.654	128.795	1.603.182
1.996	141.689	134.508	144.606	143.454	144.266	138.178	147.063	142.684	142.333	144.852	135.925	135.690	1.695.248
1.997	139.012	128.132	146.789	149.728	149.563	143.710	147.300	146.533	146.587	148.360	138.453	142.184	1.726.351
1.998	147.285	137.660	151.790	141.862	150.612	145.256	150.068	151.801	148.414	149.539	141.336	140.428	1.756.051
1.999	142.865	136.969	153.469	149.884	153.656	147.549	154.755	157.209	148.420	149.659	137.543	141.065	1.773.043

Fuente: Datos 1.987/99: Programa Estadístico de Seguridad del Ministerio del Interior

C.N.POLICIA

ANEXO 4

Fuente: Datos 1.980/1.986 Comisaría General de Policía Judicial de la D.G. de la Policía.

año	delitos / meses												total anual
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
1.980	22.289	22.462	22.114	21.563	19.831	19.661	19.464	19.657	19.936	19.585	19.802	19.987	246.351
1.981	29.092	26.707	29.605	27.790	27.597	26.025	29.219	28.642	28.002	29.159	29.750	28.126	339.714
1.982	31.686	28.089	29.669	28.154	28.692	27.404	29.134	30.869	29.757	30.776	31.937	31.480	357.647
1.983	33.845	34.305	35.597	39.738	41.768	38.429	39.961	42.052	43.825	44.976	45.958	44.730	485.184
1.984	50.079	48.163	50.694	48.818	50.542	47.992	49.252	50.578	51.596	52.426	54.315	52.985	607.440
1.985	54.560	49.917	50.723	53.119	53.885	49.404	55.957	57.474	53.194	56.007	52.487	52.872	639.599
1.986	58.761	58.144	61.360	61.021	59.986	56.045	60.799	63.097	62.535	62.589	60.826	61.040	726.203
1.987	64.608	64.417	74.403	66.353	66.140	62.939	67.152	66.958	62.966	66.468	65.251	64.249	791.904
1.988	69.122	69.030	68.697	65.465	66.514	62.614	65.262	67.431	65.982	67.102	63.446	65.470	796.135
1.989	69.288	65.662	71.540	67.362	72.030	65.043	65.673	67.597	68.237	70.969	68.183	68.945	820.529
1.990	75.961	69.664	74.372	67.614	71.896	64.622	67.328	65.742	68.680	67.903	65.313	64.455	823.550
1.991	70.681	64.518	65.470	69.254	71.699	63.824	65.992	67.148	67.250	67.520	61.813	58.760	793.929
1.992	64.334	60.349	65.242	61.209	63.125	60.303	60.106	59.362	61.380	76.553	61.538	60.548	754.049
1.993	62.124	57.853	63.773	61.773	66.612	60.265	59.144	60.104	61.071	62.306	60.669	60.064	735.758
1.994	62.102	57.608	60.395	59.756	60.436	55.276	53.636	55.552	58.071	59.349	56.347	54.449	692.977
1.995	57.689	53.052	59.995	55.764	61.767	55.754	55.522	56.736	56.496	59.430	55.697	55.976	683.880
1.996	63.003	59.034	62.437	61.432	61.257	53.534	55.486	54.698	57.551	59.454	55.333	55.317	698.536
1.997	59.241	51.851	58.745	61.229	60.184	56.577	55.769	56.119	58.265	60.690	56.793	58.346	693.809
1.998	61.314	55.545	60.138	55.425	58.961	55.289	54.631	55.887	56.422	59.374	55.158	55.186	683.330
1.999	57.489	53.331	58.123	57.184	58.008	53.810	54.831	57.067	55.781	57.813	52.664	54.150	670.251

Nota.- LOS DATOS MENSUALES DEL PERIODO 1.987/91 HAN SIDO AJUSTADOS A LOS ANUALES PUBLICADOS POR EL MTO. DEL INTERIOR.

año	faltas / meses												total anual
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
1.980	8.100	7.687	8.624	8.194	8.710	8.508	8.763	7.939	8.325	8.681	8.170	8.279	99.980
1.981	10.114	9.599	10.768	10.231	10.875	10.623	10.941	9.912	10.394	10.840	10.201	10.337	124.835
1.982	11.510	10.924	12.255	11.644	12.376	12.090	12.452	11.281	11.830	12.336	11.609	11.765	142.072
1.983	15.145	14.373	16.124	15.320	16.284	15.908	16.384	14.843	15.565	16.231	15.275	15.479	186.931
1.984	19.504	18.510	20.765	19.730	20.972	20.487	21.099	19.116	20.045	20.904	19.672	19.935	240.739
1.985	21.419	20.327	22.804	21.667	23.030	22.498	23.170	20.992	22.013	22.956	21.603	21.892	264.371
1.986	27.000	25.625	28.746	27.314	29.032	28.361	29.209	26.463	27.749	28.938	27.233	27.597	333.267
1.987	32.724	32.922	39.283	35.258	37.009	36.642	39.086	34.316	34.324	36.093	35.088	36.024	428.769
1.988	36.673	36.671	39.782	36.258	39.926	38.529	40.095	38.209	37.857	39.736	37.254	37.832	458.822
1.989	37.901	36.055	40.302	36.889	40.627	40.285	40.226	37.475	37.945	39.095	34.945	36.957	458.702
1.990	37.559	35.580	40.300	36.848	40.669	38.533	40.721	36.287	39.685	39.491	37.248	36.931	459.852
1.991	37.595	34.841	36.244	39.377	41.364	39.700	42.625	36.480	39.142	39.368	37.511	36.919	461.166
1.992	37.620	35.814	40.496	37.949	39.001	37.588	41.574	36.490	38.615	45.593	39.980	40.459	471.179
1.993	39.712	37.236	43.170	40.543	43.778	43.861	44.256	40.432	43.364	43.495	43.094	43.996	506.937
1.994	42.805	41.019	45.955	44.188	46.501	45.805	44.632	41.486	44.657	46.081	45.894	44.939	633.772
1.995	46.140	42.333	46.760	43.056	48.768	46.059	45.021	41.970	43.940	46.833	43.638	44.124	638.642
1.996	48.544	46.223	49.200	47.585	49.660	50.556	52.201	45.919	49.726	52.909	49.960	49.914	592.397
1.997	50.347	45.483	52.535	54.523	53.649	52.042	53.411	48.284	52.162	53.948	49.847	52.251	618.482
1.998	53.354	50.002	56.602	52.841	56.377	55.552	56.049	50.929	54.020	54.550	52.589	52.739	645.604
1.999	51.865	49.492	57.042	54.143	56.103	55.226	56.327	52.374	51.971	54.132	49.544	51.079	639.298

Nota.- Las faltas correspondientes al periodo 1.990/1.986 han sido estimados respecto al total anual del que se disponía.

año	delitos y faltas / meses												total anual	
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC		
1.980	30.389	30.149	30.738	29.757	28.541	28.169	28.227	27.596	28.261	28.266	27.972	28.266	28.266	346.331
1.981	39.206	36.306	40.373	38.021	38.472	36.648	40.160	38.554	38.396	39.999	39.951	38.463	38.463	464.549
1.982	43.196	39.013	41.924	39.798	41.068	39.494	41.586	42.150	41.587	43.112	43.546	43.245	43.245	499.719
1.983	48.990	48.678	51.721	55.058	58.052	54.337	56.345	56.895	59.390	61.207	61.233	60.209	60.209	672.116
1.984	69.583	66.673	71.459	68.548	71.514	68.479	70.351	69.694	71.641	73.330	73.987	72.920	72.920	848.179
1.985	75.979	70.244	73.527	74.786	76.915	71.902	79.127	78.466	75.207	78.963	74.090	74.764	74.764	903.970
1.986	85.761	83.769	90.106	88.335	89.018	84.406	90.008	89.560	90.284	91.527	88.059	88.637	88.637	1.059.470
1.987	97.332	97.339	113.686	101.611	103.149	99.581	106.238	101.274	97.290	102.561	100.339	100.273	100.273	1.220.673
1.988	105.795	105.701	108.479	101.723	106.440	101.143	105.357	105.640	103.839	106.838	100.700	103.302	103.302	1.254.957
1.989	107.189	101.717	111.842	104.251	112.657	105.328	105.899	105.072	106.182	110.064	103.128	105.902	105.902	1.279.231
1.990	113.520	105.244	114.672	104.462	112.585	103.155	108.049	102.029	108.365	107.394	102.561	101.386	101.386	1.283.402
1.991	108.276	99.359	101.714	108.631	113.053	103.524	108.617	103.628	106.392	106.888	99.324	95.679	95.679	1.255.095
1.992	101.954	96.163	105.738	99.158	102.126	97.891	101.680	95.852	99.995	122.146	101.518	101.007	101.007	1.225.228
1.993	101.836	95.089	106.943	102.316	110.390	104.126	103.400	100.536	104.435	105.801	103.763	104.060	104.060	1.242.695
1.994	104.907	98.627	106.360	103.944	106.937	100.881	98.268	97.038	102.728	105.430	102.241	99.388	99.388	1.226.749
1.995	103.829	95.385	106.755	98.820	110.535	101.813	100.543	98.706	100.436	106.263	99.335	100.102	100.102	1.222.522
1.996	111.547	105.257	111.637	109.017	110.917	104.090	107.687	100.617	107.277	112.363	105.293	105.231	105.231	1.290.933
1.997	109.588	97.334	111.280	115.752	113.833	108.619	109.180	104.403	110.427	114.638	106.640	110.597	110.597	1.312.291
1.998	114.668	105.547	116.740	108.266	115.338	110.841	110.680	106.816	110.442	113.924	107.747	107.925	107.925	1.328.934
1.999	109.354	102.823	115.165	111.327	114.111	109.036	111.158	109.441	107.752	111.945	102.206	105.229	105.229	1.309.549

Fuente: Datos 1.987/99: Programa Estadístico de Seguridad del Ministerio del Interior

GUARDIA CIVIL

ANEXO 7

Fuente: Datos 1.980/1.986 Servicio de Informática y Estadística de la D.G. de la Guardia civil.

año	delitos / meses												total anual
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
1.980	6.112	5.984	6.614	6.478	5.852	6.264	7.244	8.442	8.433	6.909	6.697	6.505	81.534
1.981	6.906	6.761	7.473	7.320	6.612	7.078	8.728	9.705	8.119	6.910	7.253	6.913	89.778
1.982	6.937	6.689	7.618	7.119	7.279	7.579	8.003	9.506	8.358	6.919	7.262	6.594	89.863
1.983	7.217	6.707	7.200	7.815	8.377	8.761	9.712	10.562	9.673	9.448	9.877	8.917	104.266
1.984	9.178	9.022	9.541	9.742	9.823	10.034	11.310	13.204	11.497	9.796	9.835	8.960	121.942
1.985	9.282	9.481	9.926	10.465	10.493	12.029	13.514	15.573	14.170	11.504	10.441	10.052	136.930
1.986	10.439	10.797	11.442	11.868	12.343	12.966	15.679	17.471	13.525	12.703	12.020	12.366	153.619
1.987	13.496	13.615	14.922	15.581	15.498	16.006	18.937	20.918	17.090	13.856	13.008	12.467	185.394
1.988	14.075	13.426	13.497	14.868	14.600	15.379	19.210	21.342	17.662	15.116	13.634	13.037	185.846
1.989	14.951	14.687	16.590	15.965	17.052	16.372	21.360	22.640	19.236	16.630	15.660	15.492	206.635
1.990	16.039	15.590	16.006	15.114	15.368	15.552	18.301	21.400	16.882	15.476	14.687	13.234	193.649
1.991	14.737	14.108	15.634	15.229	15.694	16.042	18.928	20.931	17.683	14.755	14.923	13.554	192.218
1.992	14.635	14.998	16.389	15.544	16.321	15.680	18.429	20.602	17.334	15.294	15.339	14.750	195.315
1.993	15.050	14.261	16.202	16.387	16.960	16.036	18.872	21.109	18.146	17.051	16.368	16.412	202.854
1.994	16.024	15.567	17.021	16.689	16.863	16.895	19.249	20.812	18.502	17.734	16.965	16.398	208.719
1.995	16.885	16.219	17.898	17.520	18.905	18.392	20.999	23.724	19.534	19.372	17.348	17.588	224.384
1.996	18.133	17.344	19.653	20.148	19.643	19.068	21.003	22.445	20.077	18.725	17.952	18.053	232.244
1.997	16.956	17.533	19.903	19.019	19.860	19.249	20.594	22.240	20.103	18.881	18.117	18.134	230.589
1.998	18.410	18.271	19.453	18.386	19.715	18.467	20.380	23.829	20.657	19.725	18.482	18.209	233.984
1.999	18.701	18.842	20.876	20.676	21.283	20.050	22.268	24.382	21.395	20.311	19.249	19.771	247.804

Nota.- LOS DATOS MENSUALES DEL PERIODO 1.987/91 HAN SIDO AJUSTADOS A LOS ANUALES PUBLICADOS POR EL MTO. DEL INTERIOR.

año	faltas / meses												total anual
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
1.980	1.134	1.174	1.420	1.319	1.310	1.527	1.539	2.549	2.520	2.160	1.951	1.698	20.304
1.981	1.721	1.781	2.154	2.001	1.987	2.316	2.547	2.953	2.491	2.113	2.246	1.902	26.212
1.982	2.031	2.126	2.278	2.143	2.289	2.359	2.537	2.978	2.385	1.956	2.182	1.803	27.067
1.983	1.948	1.717	2.141	2.285	2.319	2.592	2.946	3.212	2.967	2.584	2.536	2.443	29.690
1.984	2.508	2.677	2.786	2.867	2.866	3.167	4.168	4.530	3.842	3.022	2.815	2.595	37.883
1.985	2.652	2.914	3.191	3.502	3.484	3.758	4.669	5.525	4.276	3.753	3.307	3.254	44.285
1.986	3.029	3.214	3.618	3.641	4.173	4.241	5.946	6.563	5.035	3.732	3.617	3.585	50.394
1.987	4.025	4.054	4.629	4.655	4.831	5.425	6.853	8.375	5.831	4.165	4.085	3.821	60.749
1.988	4.183	4.174	4.665	5.312	5.435	5.924	7.857	9.948	6.886	5.466	4.652	4.000	68.502
1.989	4.665	4.851	5.782	5.325	6.593	6.438	9.372	10.430	6.661	5.741	4.980	4.852	75.690
1.990	4.736	5.319	6.140	5.542	6.099	6.332	8.596	9.525	6.623	5.139	4.911	4.410	73.372
1.991	4.952	4.995	5.925	5.844	6.394	6.772	8.552	10.229	7.906	5.789	5.571	5.189	78.118
1.992	5.149	5.782	6.233	5.986	6.548	6.872	9.104	10.231	7.694	6.416	6.304	5.964	82.283
1.993	6.326	6.452	7.315	7.557	7.843	8.247	10.627	12.079	9.206	7.897	7.687	7.650	98.886
1.994	7.723	7.970	9.347	9.252	10.215	10.737	13.017	15.183	11.696	10.727	10.699	9.854	126.420
1.995	10.204	10.205	11.656	12.244	13.268	13.242	16.321	19.183	13.834	13.043	11.971	11.105	156.276
1.996	12.009	11.907	13.316	14.289	13.706	15.020	18.373	19.622	14.979	13.764	12.680	12.406	172.071
1.997	12.468	13.265	15.606	14.957	15.870	15.842	17.526	19.890	16.057	14.841	13.696	13.453	183.471
1.998	14.207	13.842	15.597	15.210	15.559	15.948	19.008	21.156	17.315	15.890	15.107	14.294	193.133
1.999	14.810	15.304	17.428	17.881	18.262	18.463	21.329	23.386	19.273	17.403	16.086	16.065	215.690

Nota.- Los déficits y faltas correspondientes al periodo enero/junio de 1,980 han sido estimados respecto a su total.

año	delitos y faltas / meses												total anual
	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC	
1.980	7.246	7.158	8.034	7.797	7.162	7.791	8.783	10.991	10.953	9.069	8.648	8.203	101.835
1.981	8.627	8.542	9.627	9.321	8.599	9.394	11.275	12.658	10.610	9.023	9.499	8.815	115.990
1.982	8.968	8.815	9.896	9.262	9.568	9.938	10.540	12.484	10.743	8.875	9.444	8.397	116.930
1.983	9.165	8.424	9.341	10.100	10.696	11.353	12.658	13.774	12.640	12.032	12.413	11.360	133.956
1.984	11.686	11.699	12.327	12.608	12.709	13.221	15.478	17.734	15.339	12.818	12.650	11.555	159.825
1.985	11.934	12.395	13.117	13.967	13.977	15.787	18.183	21.098	18.446	15.257	13.748	13.306	181.215
1.986	13.468	14.011	15.060	15.509	16.516	17.207	21.625	24.034	18.560	16.435	15.637	15.951	204.013
1.987	17.521	17.689	19.551	20.236	20.329	21.431	25.790	29.293	22.921	18.021	17.093	16.288	246.143
1.988	18.258	17.600	18.162	20.180	20.035	21.303	27.067	31.290	24.548	20.582	18.286	17.037	254.348
1.989	19.616	19.536	22.372	21.290	23.645	22.810	30.732	33.070	25.897	22.371	20.640	20.344	282.325
1.990	20.775	20.909	22.146	20.656	21.467	21.884	26.897	30.925	23.505	20.615	19.598	17.644	267.021
1.991	19.689	19.103	21.559	21.073	22.088	22.814	27.480	31.160	25.589	20.544	20.494	18.743	270.336
1.992	19.784	20.780	22.622	21.530	22.869	22.552	27.533	30.833	25.028	21.710	21.643	20.714	277.598
1.993	21.376	20.713	23.517	23.944	24.803	24.283	29.499	33.188	27.352	24.948	24.055	24.062	301.740
1.994	23.747	23.537	26.368	25.941	27.078	27.632	32.266	35.985	30.198	28.461	27.664	26.252	335.139
1.995	27.089	26.424	29.554	29.764	32.173	31.634	37.320	42.907	33.368	32.415	29.319	28.693	380.660
1.996	30.142	29.251	32.969	34.437	33.349	34.088	39.376	42.067	35.056	32.489	30.632	30.459	404.315
1.997	29.424	30.798	35.509	33.976	35.730	35.091	38.120	42.130	36.160	33.722	31.813	31.587	414.060
1.998	32.617	32.113	35.050	33.596	35.274	34.415	39.386	44.985	37.972	35.615	33.589	32.503	427.117
1.999	33.511	34.146	38.304	38.557	39.545	38.513	43.597	47.768	40.668	37.714	35.335	35.836	463.494

Fuente: Datos 1.987/99: Programa Estadístico de Seguridad del Ministerio del Interior

DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL DELITO EN ESPAÑA

JUAN LUIS PEREZ MARTIN

Comandante de la Guardia Civil
Licenciado en Derecho

A la hora de abordar el análisis de la distribución territorial de los delitos, o más en general, de las infracciones penales en España hemos de estudiar varios factores:

TERRITORIO

España se divide territorialmente en Comunidades Autónomas, Provincias y Municipios, pudiendo dentro de estos últimos existir otras entidades locales menores. Actualmente existen 17 comunidades autónomas, 2 ciudades autónomas, 50 provincias y alrededor de 8.100 municipios.

La distribución antes señalada no es homogénea por lo que se refiere a la superficie de cada una de ellas, permitiendo la existencia de unos entes muy grandes en relación con otros, por lo que este factor utilizado para construir indicadores estadísticos, por sí sólo, nos puede inducir a graves errores.

POBLACION

La última cifra de población oficial existente en España data de 1999, y se refiere al padrón municipal referido a 1 de enero de 1998, aprobado por el Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo. En el mismo se contabiliza una población de 39.852.651 habitantes, de los que 19.488.465 son varones y 20.364.186 mujeres, y se desagrega esta información hasta nivel municipal.

El Instituto Nacional de Estadística maneja otros datos referentes a población, pero todos ellos son de fecha anterior y algunos no disponen de desagregación municipal en la totalidad de las variables estudiadas.

FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

La administración española está escalonada en tres niveles: estatal, autonómico y municipal, y a este modelo de administración le corresponde un modelo policial complejo y asimétrico. Complejo, por la existencia de multitud de cuerpos de policía, y asimétrico por la diferencia de funciones incluso dentro del mismo nivel administrativo.

En la cúspide de la pirámide policial y con dependencia del Gobierno de la Nación se encuentran dos cuerpos policiales: el Cuerpo Nacional de Policía, instituto armado de naturaleza civil y la Guardia Civil, instituto armado de naturaleza militar.

Estos dos cuerpos desempeñan una serie de funciones comunes en materia de policía de seguridad, judicial, administrativa y asistencial en todo el territorio nacional, con excepción del País Vasco y parte de Cataluña. Aparte de estas funciones comunes, cada Cuerpo estatal desempeña en exclusividad y en todo el territorio nacional otras específicas: Cuerpo Nacional de Policía (extranjería, documentación, drogas, seguridad privada) y la Guardia Civil (armas y explosivos, tráfico, contrabando, fronteras).

Los efectivos de estos dos cuerpos estatales se sitúan en torno a 51.000 en el Cuerpo Nacional de Policía y 72.500 en el de la Guardia Civil.

En el nivel autonómico, existen tres comunidades que disponen de cuerpos de policía propio: País Vasco, Cataluña y Navarra.

La Ertzaintza, policía autónoma en el País Vasco, está constituida actualmente por unos 7.350 efectivos y está completamente desplegada en su territorio. Ejerce, dentro de esa comunidad autónoma, funciones de policía de seguridad, judicial, administrativa, tráfico y asistencial, realizando los cuerpos estatales las funciones anteriores en su vertiente extra y supra comunitarias y las exclusivas propias de cada uno que anteriormente se han señalado.

Los Mozos de Escuadra, policía autónoma en Cataluña, actualmente en periodo de despliegue cuentan con unos 6.300 efectivos, estando previsto que alcancen la cifra de

10.000, y las funciones que realizan son las mismas que se han enumerado para la Ertzaintza.

En Navarra existe otro Cuerpo policial autonómico, la Policía Foral, que desarrolla funciones de policía administrativa y de transportes, estando previsto que alcancen la cifra de 640 efectivos.

Por lo que respecta a los cuerpos de policía dependientes de los Municipios, existen unos 1.800 cuerpos de diferente composición, totalizando unos 48.000 efectivos, y que realizan funciones de policía administrativa, de tráfico y asistencial, dentro de los límites del municipio.

INFRACCIONES PENALES

En relación con la estadística sobre delincuencia, sólo los cuerpos estatales, Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía, y la Ertzaintza y los Mozos de Escuadra, realizan actualmente funciones de seguridad ciudadana y policía judicial. El resto de los cuerpos de seguridad (Policías Locales), cuando reciben denuncias penales las remiten a los cuerpos competentes, ya sean estatales o autonómicos y son éstos los que elaboran la información estadística sobre delincuencia. En el caso de la Policía Foral de Navarra, si bien es competente para realizar sus propios atestados, el número de los que realiza, en relación con el total de su comunidad y del territorio nacional, es mínimo a efectos estadísticos.

Si bien existen estadísticas sobre delincuencia anteriores a 1979, éstas no son armonizables fácilmente al proceder de varias fuentes, y podemos afirmar que la estadística fiable data de ese año.

El plan general de estadística del Ministerio del Interior se aprobó por orden comunicada de dicho ministerio de 26 de diciembre de 1979 y tenía como objetivo alcanzar un conocimiento estadístico de las actividades desarrolladas por los centros directivos y unidades dependientes del ministerio, estableciendo la coordinación precisa en esta materia que permitiera elaborar periódicamente las estadísticas de conjunto de tales actividades y darlas a conocer a los organismos y entidades interesadas.

Por lo que se refiere a la estadística de seguridad, su regulación se recoge en la orden comunicada del Ministro del Interior de 27 de febrero de 1985, en la que se aprueba el programa estadístico de seguridad. En ésta se establece que la ejecución de éste programa estadístico le corresponde a la Secretaría de Estado de Seguridad, a través del Gabinete de Coordinación y Estudios. Dicho gabinete se encarga de la coordinación de los servicios de estadística de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, impartiendo criterios, recabando información y evacuando las consultas que aquellas formulen.

Desde 1998, está integrada la policía autónoma vasca (Ertzaintza) y a partir del año 2000 se podrá incorporar la policía autónoma catalana (Mozos de Escuadra). Por lo que respecta a la Policía Foral de Navarra, al no haber asumido competencias plenas en materia de seguridad ciudadana y policía judicial, no parece necesario por el momento proceder a su integración, debido al mínimo número de diligencias que efectúa en relación con el total.

Como ya se ha señalado, las Policías Locales tienen obligación de participar a las fuerzas y cuerpos de seguridad competentes todos aquellos hechos delictivos que conozcan, por lo que esta información está canalizada a través de los mismos. Sin embargo, en lo referente a las infracciones penales relacionadas con la seguridad del tráfico, son plenamente competentes, no disponiendo el programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior de esa información. Lo mismo ocurre con este tipo de diligencias en lo referente a la Policía Foral.

Siguiendo con la sistemática de estudio de la distribución territorial del delito, vamos a proceder a relacionar biunívocamente los factores básicos señalados.

TERRITORIO, POBLACION

La distribución de la población en el territorio no es homogénea existiendo grandes diferencias en España. Si procedemos a estudiar la población y su distribución por términos muni-

cipales nos encontraremos con que el municipio tipo medio de España estaría situado en torno a los 5.000 habitantes, pero con una desviación muy grande, lo que nos indica que esta media no resulta significativa. Así, aproximadamente la mitad de la población española se distribuye en unos 8.000 municipios de menos de 50.000 habitantes, mientras que la otra media vive en sólo 100. En el gráfico núm. 1 se representa la distribución de la población de España hasta nivel municipal.

La densidad, cociente entre población y superficie en la que se distribuye, varía según el grado de desagregación que elijamos. Si consideramos a España en su totalidad este factor se sitúa en torno a 90 habitantes por km². En el gráfico núm. 2 podemos observar que según descendemos hasta nivel municipal la densidad varía desde municipios prácticamente despoblados, hasta aquellos en los que la densidad se sitúa por encima de 10.000 habitantes por km².

El análisis de este factor podría ayudarnos a diferenciar entre dos clases de territorio, el urbano y el rural. Sin embargo, la conclusión a la que podríamos llegar sería más bien que distinguiríamos entre términos municipales con vocación de urbanos o de rurales, ya que dentro del mismo término pueden existir concentraciones de núcleos urbanos o rurales, dependiendo de la diseminación de las construcciones. Por lo tanto, la densidad territorial nos da una idea de concentración general pero pueden producirse errores a medida que vamos profundizando en el territorio.

Con estas matizaciones, podemos afirmar que en España la población se concentra en las zonas próximas a las costas, alrededores de las grandes ciudades, Madrid, Barcelona, Bilbao, A Coruña y Sevilla, así como en la depresión del Guadalquivir y en los territorios insulares.

TERRITORIO, POBLACION, FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

Tradicionalmente los dos cuerpos estatales de policía se han repartido el territorio aten-

diendo al criterio urbano-rural, correspondiendo el primero a la Policía y el segundo a la Guardia Civil. Sin embargo, en una primera aproximación, podemos afirmar que este criterio no es el mismo desde el punto de vista de la distribución territorial de las funciones policiales o desde la distribución geográfica antes señalada.

El artículo 4.1 de la Ley 55/1978, de Policía, de 4 de diciembre, señalaba que la Policía ejercería sus funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales cuya población de derecho exceda de la cifra de habitantes que el Gobierno determine y la Guardia Civil en los que no superen dicha cifra. Como desarrollo de lo anterior se dictó la orden del Ministerio del Interior de 17 de octubre de 1979, que enumeraba los municipios en los que existía comisaría de policía. Si bien esta orden no señalaba un número de habitantes concreto, tal y como exigía la ley del año 1978, esta cifra la podemos fijar en 20.000 habitantes, ya que el tamaño de los municipios señalados en la orden superaban esta cifra.

Por su parte la Ley Orgánica 2/1986, de fuerzas y cuerpos de seguridad, que derogó expresamente la ley de Policía de 1978, en su artículo 11.2 encomienda al Cuerpo Nacional de Policía las capitales de provincia y los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine, dejando para la Guardia Civil el resto del territorio nacional y su mar territorial.

Actualmente, aparte de las capitales de provincia, el Cuerpo Nacional de Policía ejerce sus funciones de seguridad ciudadana en 156 municipios, según se señala en el anexo a la

orden del Ministerio de Justicia e Interior, de 28 de febrero de 1995, en el que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y territoriales de la Dirección General de la Policía.

Sin embargo la ubicación de una comisaría del Cuerpo Nacional de Policía en un término municipal no significa que este Cuerpo asuma en la totalidad de ese territorio las funciones de seguridad ciudadana sino que, en múltiples casos, por acuerdos de las respectivas juntas de seguridad provincial se ha procedido al reparto de dicho término entre los dos cuerpos, asignando a la Guardia Civil aquellas partes del término municipal consideradas como rurales, entendiendo como tales aquellas en las que no existan núcleos de construcciones reunidas.

Por otra parte, debido a la asunción de competencias de las policías autónomas, la totalidad del País Vasco y más de la mitad del territorio de la Comunidad Autónoma Catalana corresponden a la Ertzaintza y los Mozos de Escuadra, respectivamente.

En el gráfico núm. 3, se recoge la distribución territorial de los distintos cuerpos con competencias en materia de seguridad ciudadana, bien entendido que en algunos casos parte del término municipal en el que existe comisaría de policía puede ser atendido por la Guardia Civil, sobre todo en aquellos con pequeña densidad de población.

La distribución entre territorio, población y fuerzas y cuerpos de seguridad con competencias plenas en materia de seguridad ciudadana, referidas a 1 del año 2000, grosso modo es el siguiente:

		Cuerpo Nacional de Policía	Guardia Civil	Ertzaintza	Mozos de Escuadra	TOTAL
Población	Nº habitantes	21.499.075	15.230.201	2.092.190	1.023.139	39.844.604
	% Sobre total	53,96	38,22	5,25	2,57	100
Territorio	Km²	39.729	437.689	7.119	19.092	503.629
	% Sobre total	7,89	86,91	1,41	3,79	100
Densidad	(habitantes/km²)	541	35	294	54	79

Como se puede observar en el gráfico anterior el Cuerpo Nacional de Policía y la Ertzaintza cubren un territorio con una mayor densidad de población que la Guardia Civil y los Mozos de Escuadra, pero estos últimos en el momento que completen su despliegue se convertirán también en policías urbanas, sobre todo por Barcelona y su zona metropolitana.

TERRITORIO, INFRACCIONES PENALES

Por lo que respecta a la distribución territorial, el programa estadístico de seguridad recoge una serie de datos referentes a la localización geográfica del hecho delictivo conocido.

Concretamente en el apartado "e" del impreso de actuaciones policiales se deben reflejar datos referentes a la provincia, localidad, calle y número y, en su caso, distrito policial donde se ha cometido el hecho delictivo.

Si bien esta recogida de información se ha venido realizando desde que se inició el programa estadístico de seguridad, lo cierto es que en los datos publicados oficialmente por el Ministerio del Interior no lo han reflejado, ya que las estadísticas publicadas se han referido a la carga de trabajo policial; es decir, se ha sumariado por unidades policiales y se han desagregado los datos sólo hasta nivel provincial.

Es cierto que la diferencia en el resultado, entre contabilizar por unidades policiales y por lugar de comisión del hecho es despreciable al trabajar con una desagregación provincial, también lo es, que la primera no da una idea exacta del fenómeno de la delincuencia en España, ya que provincias con un alto índice de delincuencia tienen zonas geográficas en las que prácticamente es nula la delincuencia, y al contrario. Este fenómeno se puede observar claramente en los gráficos 4, 5 y 6.

Tomando como ejemplo la comunidad autónoma de Andalucía con una ratio, en el año 1999, de infracciones penales por 1000 hab. de 47,70; si desagregamos por provincias resulta que éstas varían desde 23,00 de Jaén a 60,02 de Málaga. Igualmente si profundizamos hasta nivel municipio, las ratios señaladas varían desde 3,1 en Macharaviaya hasta 151,19 en Fuengirola.

La diferencia en las cifras obtenidas acumulando por unidades policiales o por municipios se debe a las siguientes razones:

- No en todos los hechos delictivos se conoce exactamente el término municipal donde se producen, adjudicándose en este caso el hecho a la unidad policial receptora del atestado.
- Existen denuncias que se recogen por una unidad policial, de hechos acaecidos en un territorio policial que no es el propio.
- Hay hechos delictivos que se cometen fuera del territorio nacional y se denuncian aquí.

Por lo tanto, con los datos publicados hasta la fecha, es difícil realizar un estudio pormenorizado de la distribución territorial del delito inferior al provincial a través de los últimos años.

Una aproximación se podría realizar analizando la evolución de la carga de trabajo en cuanto a denuncias formuladas ante la Policía y la Guardia Civil a lo largo de los últimos años.

Como se puede apreciar en el gráfico núm. 7, la delincuencia conocida en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía va en disminución y sin embargo en el caso de la Guardia Civil se puede apreciar una tendencia al alza. En la gráfica se ha simulado la tendencia hasta el año 2001 basándose en una parábola, con un coeficiente de determinación R^2 de 0,89. En el cálculo realizado no se han tenido en cuenta nada más que las denuncias presentadas en los dos cuerpos estatales, despreciando el trabajo de las otras policías autónomas, ya que en el territorio en el que se han ido desplegando existen demarcaciones urbanas y rurales.

Para intentar analizar la distribución territorial actual del delito vamos a continuación a estudiar los datos proporcionados por el programa estadístico de seguridad referidos al año 1999 y procederemos a su estudio por tamaño de los municipios y por zonas del territorio nacional.

TAMAÑO DEL MUNICIPIO

Para abordar este aspecto hemos tabulado los municipios distribuyéndolos en 11 tramos en función de la población censada en cada una de ellos. Los agrupamientos elegidos han sido los siguientes:

Núm. habitantes	MUNICIPIOS		POBLACION		INFRACCIONES PENALES	
	%	Núm.	%	Núm.	%	Núm.
Menos de 100	10,85	878	0,13	53.532	0,09	1.567
100-500	36,08	2.919	1,84	734.504	0,68	12.462
500-1.000	13,86	1.121	1,99	792.111	0,73	13.415
1.000-5.000	25,11	2.031	11,44	4.559.366	4,93	90.641
5.000-10.000	6,42	519	8,89	3.543.795	4,23	77.807
10.000-20.000	4,03	326	11,40	4.542.603	8,68	159.576
20.000-50.000	2,23	180	13,16	5.243.892	12,20	224.262
50.000-100.000	0,78	63	10,67	4.252.399	10,99	201.926
100.000-500.000	0,58	47	23,01	9.170.577	27,47	504.774
500.000-1.000.000	0,05	4	6,46	2.572.785	10,14	186.348
Más de 1.000.000	0,02	2	11,01	4.387.087	19,86	365.044
TOTAL	100	8.090	100	39.852.651	100	1.837.822

Para estudiar la distribución territorial se ha elegido el indicador, infracciones penales denunciadas por cada 1.000 habitantes, referidas a denuncias recogidas por el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, la Ertzaintza y los Mozos de Escuadra durante el año 1999 y la población empadronada referida a 1 de enero de 1998.

Debido a que no se disponen de datos sobre infracciones penales desagregados por municipios referentes a denuncias formuladas ante las policías autónomas, para los estudios realizados por municipios se han tenido en cuenta sólo las denuncias ante los cuerpos estatales.

DISTRIBUCION POR MUNICIPIOS

A continuación analizaremos las infracciones penales cometidas en los municipios agrupándolas para su estudio en grupos homogéneos basándonos en la clasificación por Títulos del Código Penal, pormenorizando en aquellos casos que se considere necesario.

INFRACCIONES PENALES (Gráfico núm. 8).

El número de infracciones penales recogidas por cada 1.000 habitantes es de 46,23, si las acumulamos por unidades policiales y de

46,12 si lo hacemos por municipios de comisión.

Analizando estas ratios por tramos de municipios nos aparece una curva ascendente uniforme, con la salvedad de los municipios de menos de 100 habitantes en los que se han cometido un gran número de hechos en relación con los de similar población. Se puede intuir que la causa de esta excepcionalidad podría estar en las infracciones contra la seguridad del tráfico, como más adelante señalaremos.

La curva que más se asemeja a los datos reflejados, a excepción de los municipios de menos de 100 habitantes, sería del tipo polinómico de grado tercero, con el que conseguimos un coeficiente de determinación $R^2 = 0,99$, lo que representa una gran exactitud entre los valores de la ecuación y los datos de los tramos escogidos.

La relación existente entre las infracciones cometidas en los municipios más pequeños y los más grandes es de 4,9 a 1, con la excepción señalada anteriormente de los de menos de 100 habitantes. La media se corresponde aproximadamente con los municipios de 50.000 a 100.000 habitantes.

En el gráfico núm. 9 se refleja el peso específico de los principales grupos de hechos delictivos en relación con el total, pudiendo

apreciarse en el patrimonio una gran correlación con el tamaño del municipio.

DELITOS (Gráfico núm. 10).

Si la comparamos con la distribución del total de infracciones penales observamos que el fenómeno de la delincuencia se iguala en los municipios superiores a 500.000 habitantes, correspondiéndose con una ratio de casi 40 delitos, siendo la proporción entre extremos de 4,7 a 1, un poco por debajo de las infracciones penales.

También podemos señalar que hasta los 20.000 habitantes, la delincuencia conocida se mantiene estable, situándose muy por debajo de la media.

Infracciones penales contra las PERSONAS (Gráfico núm. 11).

Dentro de este grupo recogemos los delitos tipificados en los Títulos I (Del homicidio y sus formas), II (Del aborto), III (De las lesiones), IV (De las lesiones al feto) y V (Delitos relativos a la manipulación genética) del Libro II; y las faltas de lesiones, maltrato de obra sin lesión y maltrato en el ámbito familiar.

En primer lugar observamos que la proporción entre los extremos disminuye en relación con el total de infracciones situándose en 3 a 1, lo que nos indica que en este tipo de hechos delictivos la correlación con el tamaño del municipio disminuye.

La disfunción existente en los municipios de menos de 100 habitantes es debida a que en éstos, los delitos y faltas de lesiones suponen casi el 75%, mientras que en el resto de los municipios oscilan sobre el 50% del total.

Observamos también que en los municipios de 500.000 a 1.000.000 habitantes este tipo de hechos delictivos disminuye en 1 punto en relación con los adyacentes en tamaño.

Infracciones contra la LIBERTAD (Gráfico núm. 12).

En este apartado recogemos los delitos de los Títulos VI (Delitos contra la libertad), Título VII (De las torturas y otros delitos contra la integridad moral), Título IX (De la omisión del deber de socorro) y Título X (Delitos contra la intimidad, propia imagen e inviolabilidad del domicilio) del Libro II y las faltas de amenazas y coacciones.

La correlación con el tamaño del municipio es inferior a las estudiadas anteriormente. La mayor parte de los hechos delictivos de este apartado consisten en amenazas y coacciones, llegando al 100% en el caso de los municipios de menos de 100 habitantes.

Delitos contra la LIBERTAD E INDEMNIDAD SEXUAL (Gráficos núm. 13 y 14).

Contemplamos los delitos del Título VIII del Libro II del Código Penal. Aparte de observarse el salto cuantitativo en el tramo de los 100.000 habitantes y la estabilización en los de menos de 5.000, hemos de señalar que si analizamos los delitos de coacción a la prostitución tipificados en el artículo 188 podemos apreciar que el número de hechos conocidos varía inversamente al número de habitantes. Este fenómeno se puede deber a que normalmente los establecimientos dedicados a la prostitución suelen situarse en los extrarradios de las ciudades o en los núcleos pequeños de población.

Infracciones contra el HONOR (Gráfico núm. 15).

Están constituidos por los delitos de injurias y calumnias y las faltas de injurias. Como se aprecia en el gráfico, la mayor incidencia se produce en los municipios pequeños, siendo Madrid y Barcelona, ciudades de más de 1.000.000 de habitantes, donde menos hechos de este tipo se producen. Aparte de estos dos extremos, en el resto de los municipios el índice es muy similar. Parece deducirse de esta gráfica que en este tipo de hechos delictivos no existe ninguna correlación con el tamaño del municipio.

Delitos contra las RELACIONES FAMILIARES (Gráfico núm. 16).

El grueso de estos delitos están constituidos por el abandono de familia y el impago de prestaciones económicas. En los dos, el comportamiento es similar al reflejado en el gráfico es decir, ascendente según el tamaño, pero con una disminución apreciable en tramo de 500.000 a 1.000.000.

Infracciones contra el PATRIMONIO (Gráficos núm. 17 y 18).

Estudiamos a continuación los delitos del Título XIII (Delitos contra el patrimonio y orden socioeconómico) y las faltas del Título II (Faltas contra el patrimonio). Como se puede apreciar en la gráfica la correlación con el tamaño es grande y la relación entre extremos llega de 6 a 1, la mayor encontrada hasta ahora. El salto cuantitativo lo encontramos a partir de los 10.000 habitantes siendo la ratio similar en los municipios inferiores a esta cifra. La mayor parte de los hechos consisten en hurtos, robos con fuerza en las cosas y susstracciones de vehículos.

Si analizamos los diferentes tipos podemos observar que, a pesar de que la correlación en este grupo es grande, en los delitos y faltas de daños es inversa al tamaño del municipio.

Delitos contra la SEGURIDAD COLECTIVA (Gráfico núm. 19).

La mayor parte de estos hechos son los delitos tipificados en el artículo 379 del Código Penal, es decir la conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas o sustancias sicotrópicas. Parte de este tipo de hechos se producen en las carreteras, es decir en zonas interurbanas, que suelen ser términos municipales de núcleos de población pequeños, y a ello es debido la cifra de 2,84 delitos por 1.000 habitantes en los municipios menores de 100.

Hemos de recalcar, que en los datos recogidos por el programa estadístico del Ministerio del Interior, no se contemplan los hechos delictivos referidos a alcoholemias realizados por las policías locales, por lo que las cifras resultantes para municipios superiores a 20.000 habitantes no son acordes con la realidad.

Delitos de FALSEDADES (Gráfico núm. 20).

En los delitos recogidos en el Título XVIII del Código Penal, podemos observar que la mayor incidencia se produce en los municipios de 50.000 a 100.000, y en los de más de 1.000.000 de habitantes. En los primeros la subida ha sido debida a las falsificaciones del DNI y Pasaporte, y en los últimos, por otro tipo de falsedades documentales.

Infracciones contra el ORDEN PUBLICO (Gráfico núm. 21).

El grueso de este tipo de infracciones está constituido por los delitos recogidos en los artículos 556 y 634, resistencia o desobediencia a Autoridad o sus agentes, y los desórdenes públicos de 557, 561 y 633.

De las 1,21 infracciones por 1.000 habitantes cometidas en municipios de menos de 100, 0,49 fueron desórdenes públicos, principalmente consistentes en cortes de circulación y manifestaciones. En este tipo de hechos, a menor tamaño de municipio, mayor incidencia.

Delitos de CONTRABANDO (Gráfico núm. 22).

La mayor incidencia es este tipo de delitos contemplados fuera del Código Penal la encontramos en los municipios de 10.000 a 20.000 habitantes, disminuyendo a partir de esa cifra. En relación con el fenómeno hemos de señalar que la persecución de este tipo de hechos esta encomendada por ley a la Guardia Civil y que ésta, territorialmente, está desplegada en este tipo de municipios. Dado que las mercancías objeto de contrabando se desplazan a través del territorio de un municipio a otro, y que en este tipo de hechos el lugar de comisión coincide con el de descubrimiento; la gráfica obtenida nos indica el lugar donde se han realizado las aprehensiones.

FALTAS (Gráficos núm. 23 y 24).

Analizando las faltas penales observamos la misma tendencia que en los delitos, pero más atenuada, 5,1 a 1. Observamos una correlación con el tamaño de municipio, con una agravación cuanto más grande sea éste. El único tipo de faltas en las que la correlación es inversa es en las tipificadas en los artículos 629 y 632, intereses generales, donde la mayor incidencia se produce en los pequeños municipios.

En cuanto al gran número de faltas en los municipios de menos de 100 habitantes, están constituidas por los daños de menos de 50.000 pesetas, los desórdenes públicos y las usurpaciones del art. 624 del código penal, que hacen que la ratio casi se duplique en comparación con el resto de municipios pequeños.

Población



Elaboración propia sobre datos del INE. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 1

Densidad (Hab / km²)



Elaboración propia sobre datos del INE. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 2

Distribución Cuerpos de Policía



Elaboración propia datos Orden Ministerio Interior 28-02-95

Gráfico n° 3

Infracciones penales por 1.000 hab.



Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 4

Infracciones penales por 1.000 hab.



Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 5

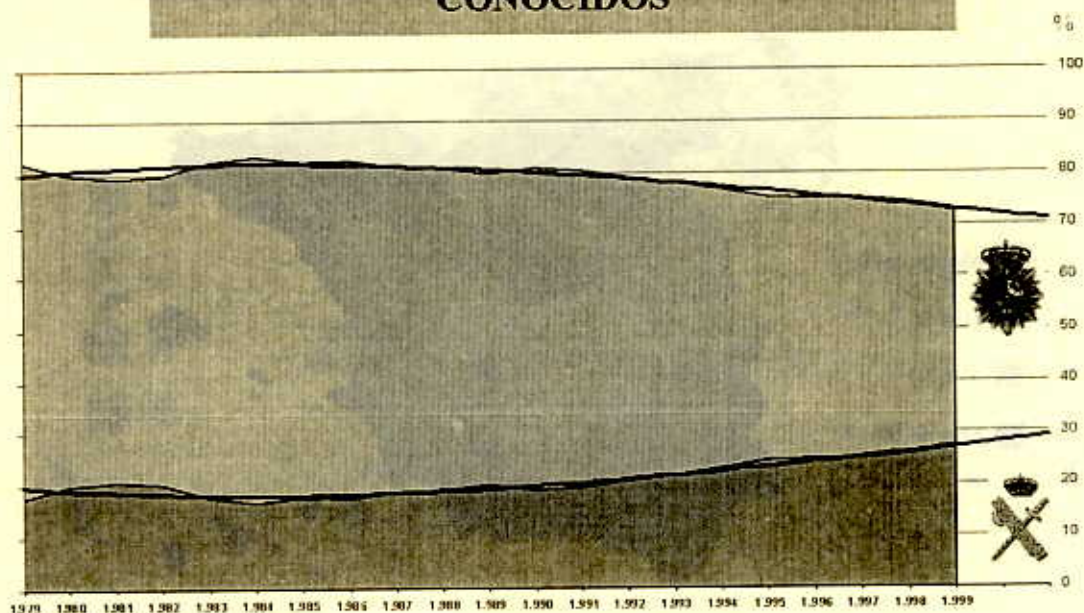
Infracciones penales por 1.000 hab.



Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 6

PARTICIPACIÓN EN LOS DELITOS CONOCIDOS

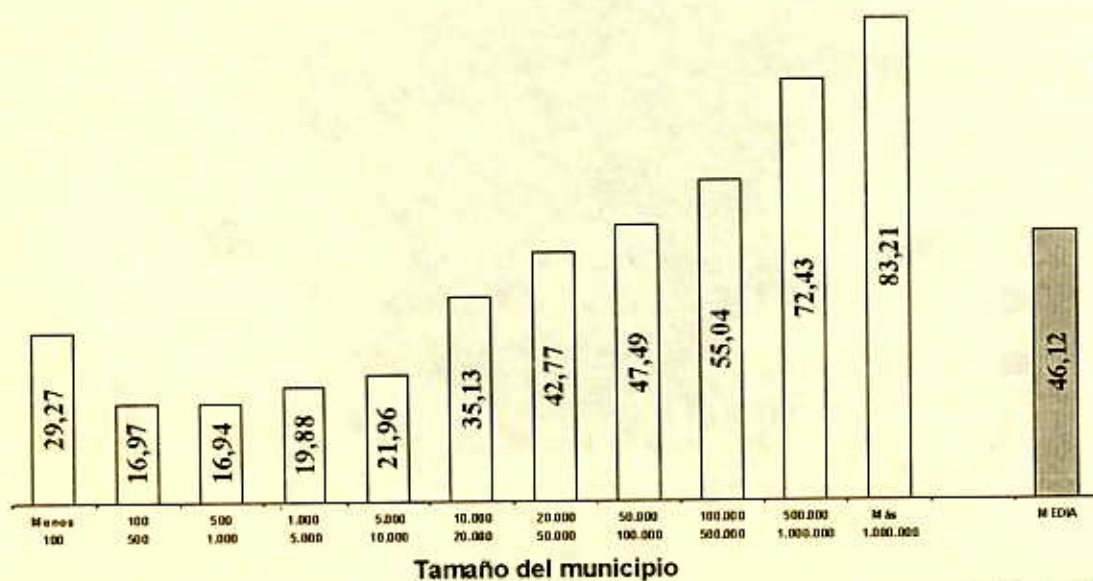


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior

Gráfico n° 7

INFRACCIONES PENALES

Por cada 1000 habitantes empadronados

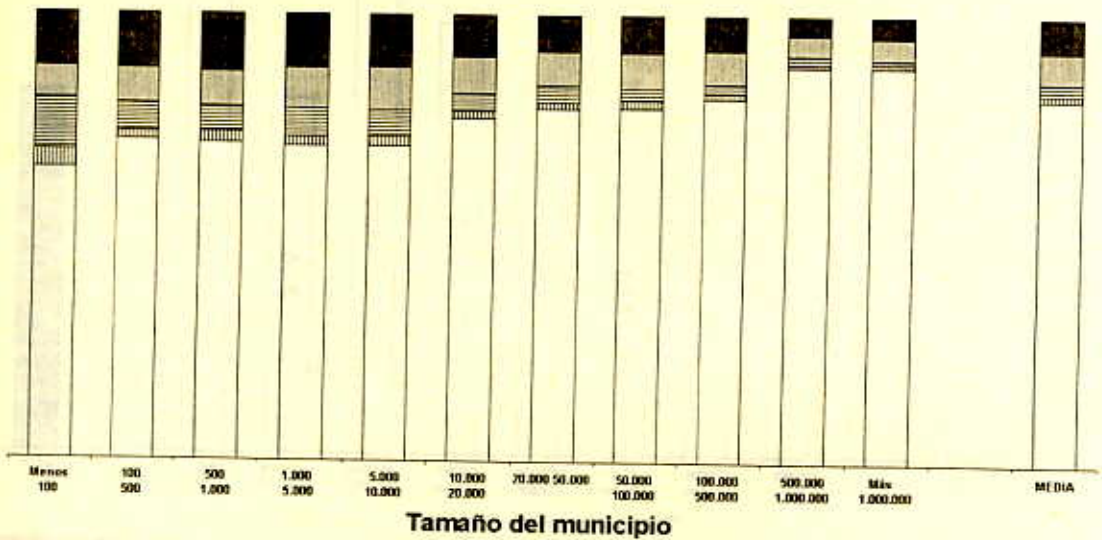


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 8

% INFRACCIONES PENALES

PATRIMONIO
 ORDEN PÚBLICO
 SEGURIDAD COLECTIVA
 PERSONAS
 RESTO

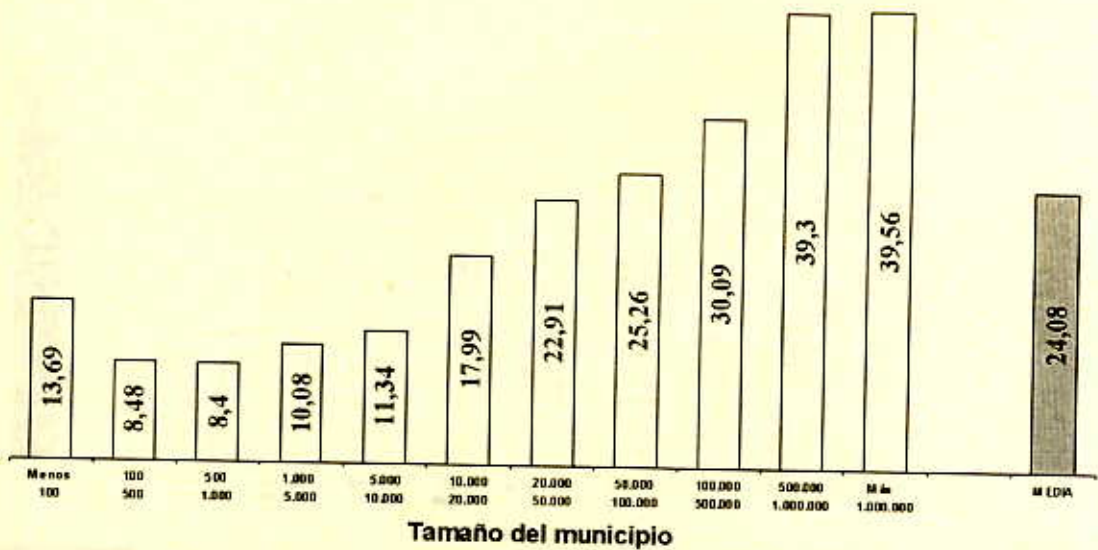


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior, Año 1999, Padrón 01-01-98

Gráfico n° 9

DELITOS

Por cada 1000 habitantes empadronados

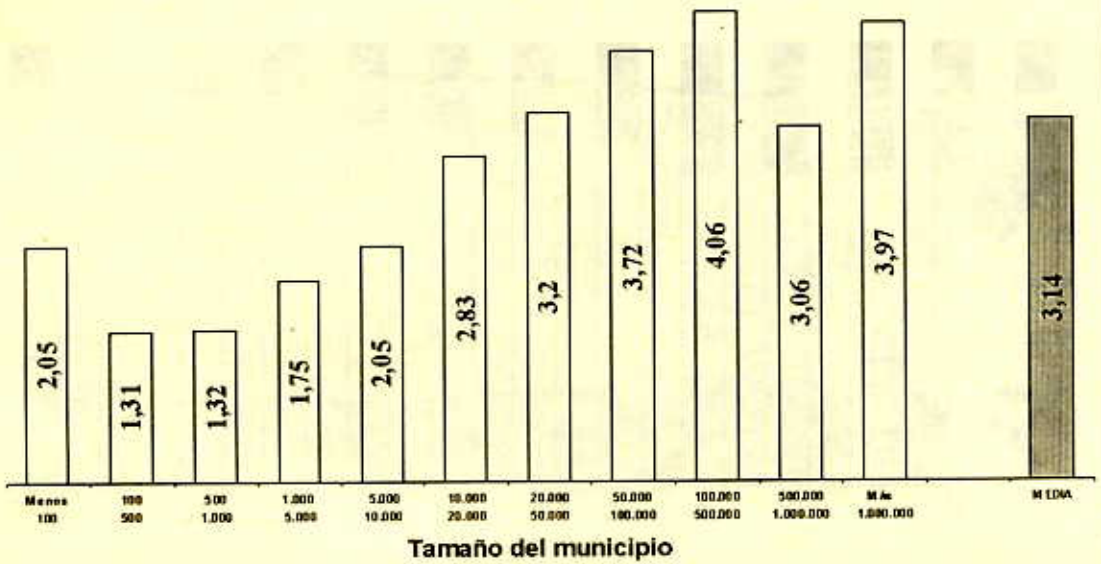


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior, Año 1999, Padrón 01-01-98

Gráfico n° 10

Infracciones contra las PERSONAS

Por cada 1000 habitantes empadronados

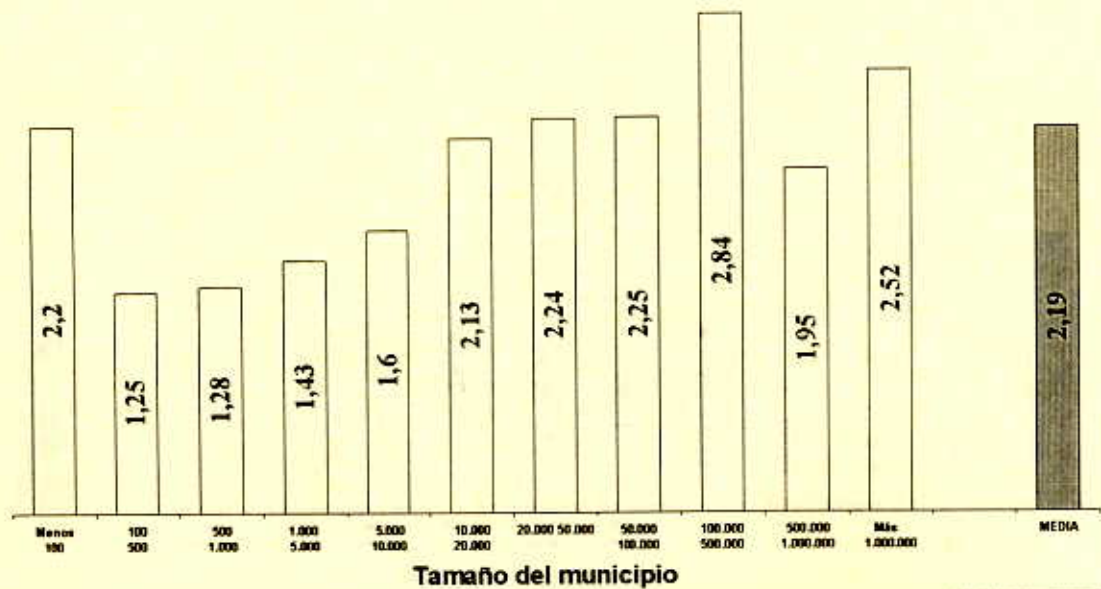


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 11

Infracciones contra la LIBERTAD

Por cada 1000 habitantes empadronados

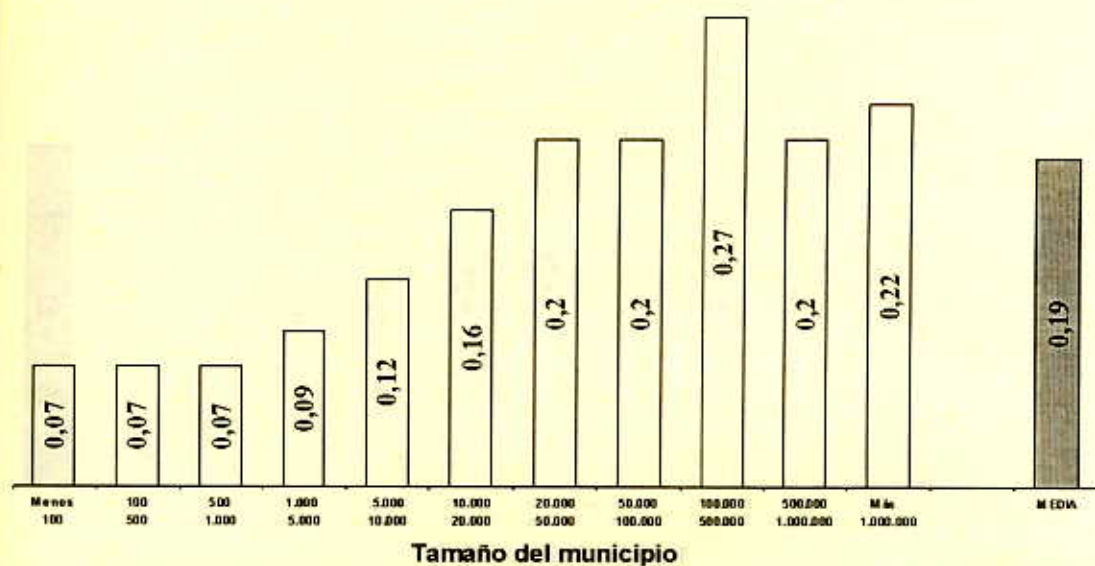


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 12

Delitos LIBERTAD E INDEMNIDAD SEXUAL

Por cada 1000 habitantes empadronados



Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 13

Delitos COACCIÓN A LA PROSTITUCIÓN

Por cada 1000 habitantes empadronados

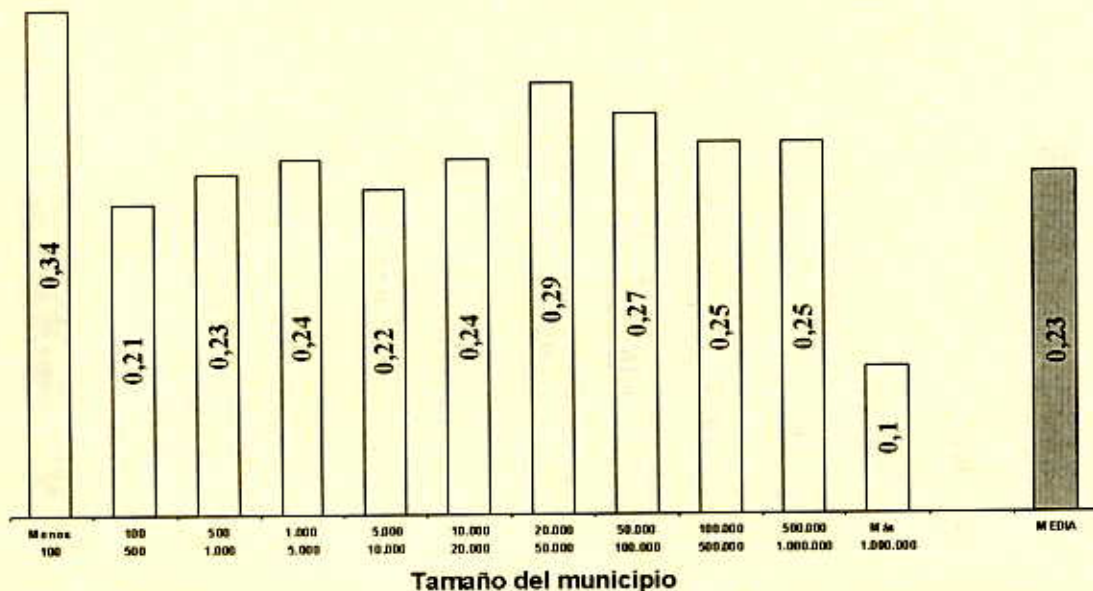


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 14

Infracciones contra el HONOR

Por cada 1000 habitantes empadronados

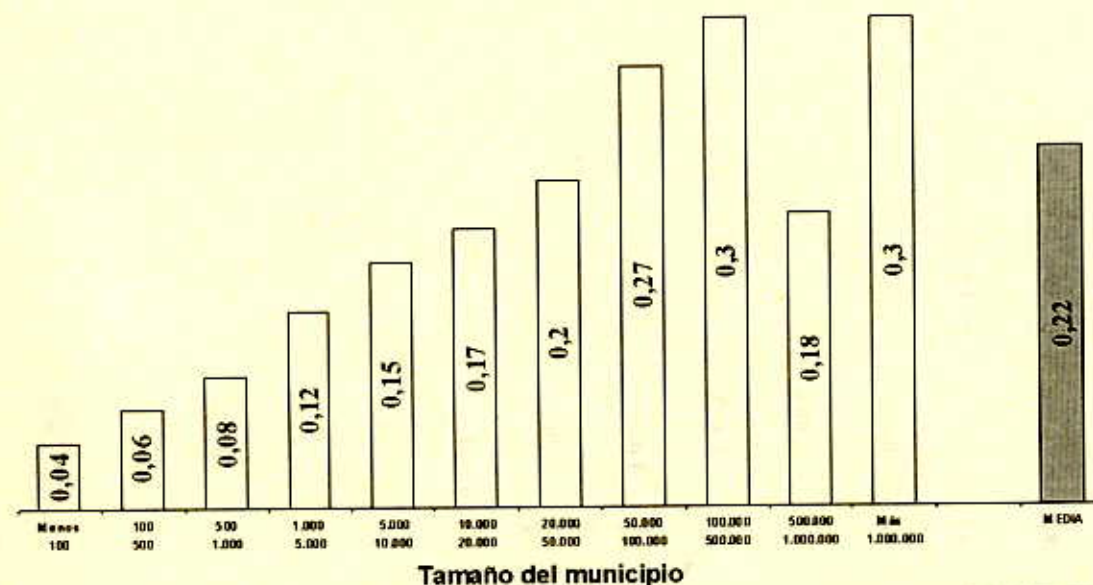


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-99

Gráfico n° 15

Delitos contra RELACIONES FAMILIARES

Por cada 1000 habitantes empadronados

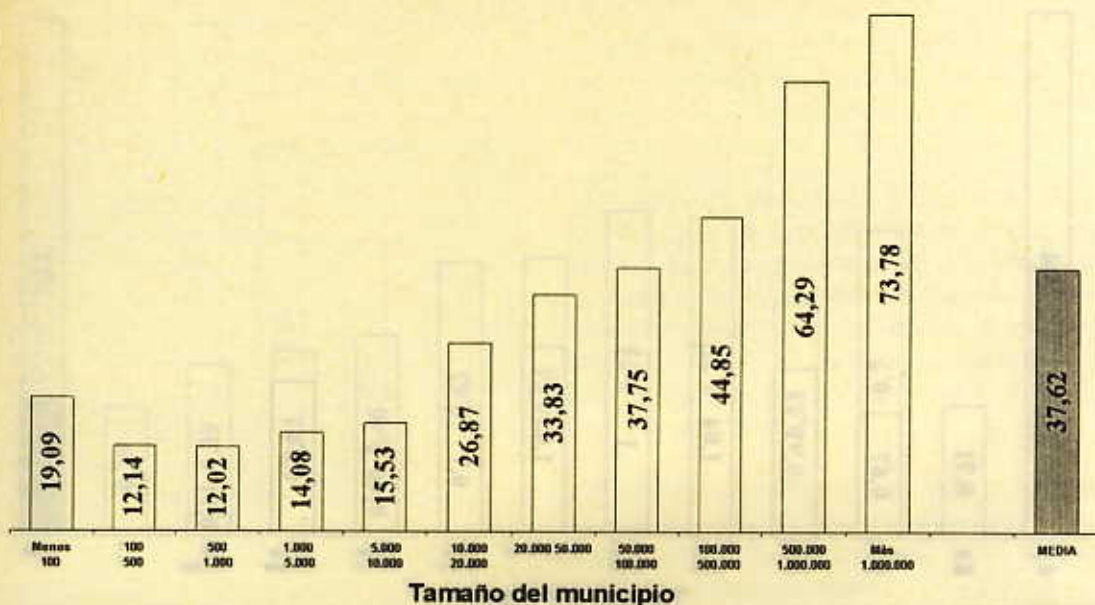


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-99

Gráfico n° 16

Infracciones contra el PATRIMONIO

Por cada 1000 habitantes empadronados

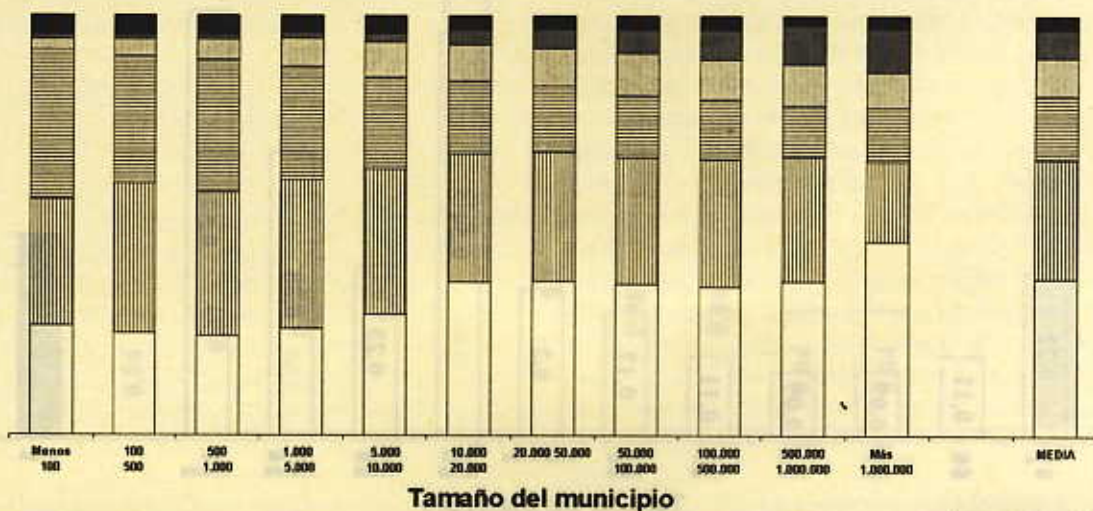


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 17

% Infracciones contra el PATRIMONIO

- HURTO
- ▨ SUSTR. VEHICULOS
- ▤ ROBO FUERZA COSAS
- ▥ ROBO VIOLENCIA INTIM.
- DAÑOS
- RESTO

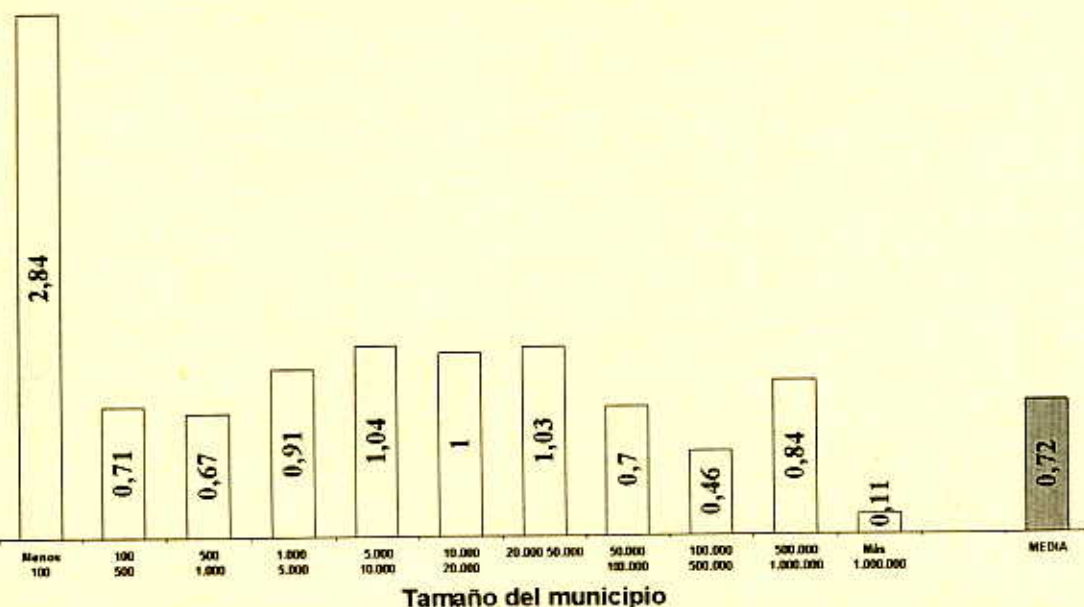


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 18

Delitos conducción ALCOHOL / DROGAS

Por cada 1000 habitantes empadronados

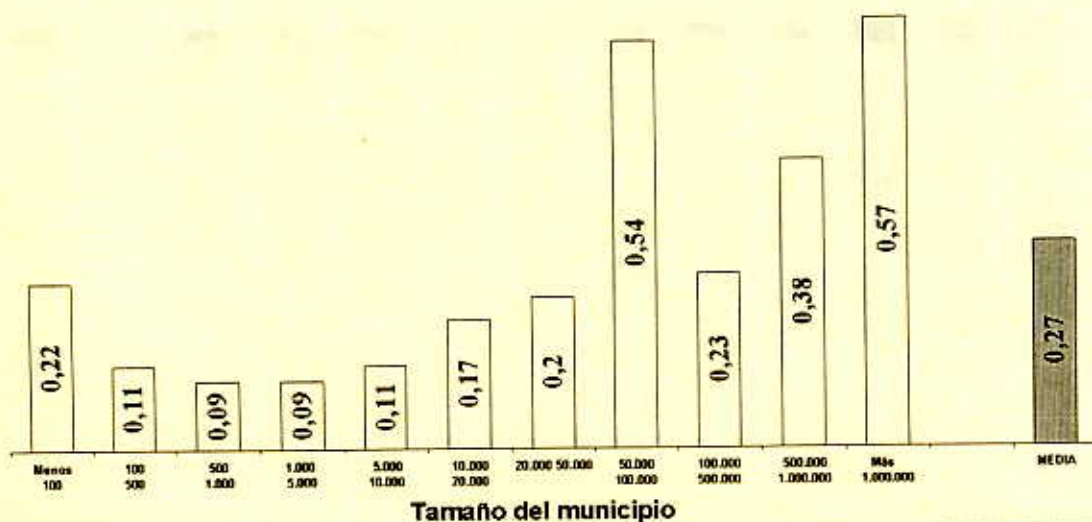


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 19

Delitos de FALSEDADES

Por cada 1000 habitantes empadronados

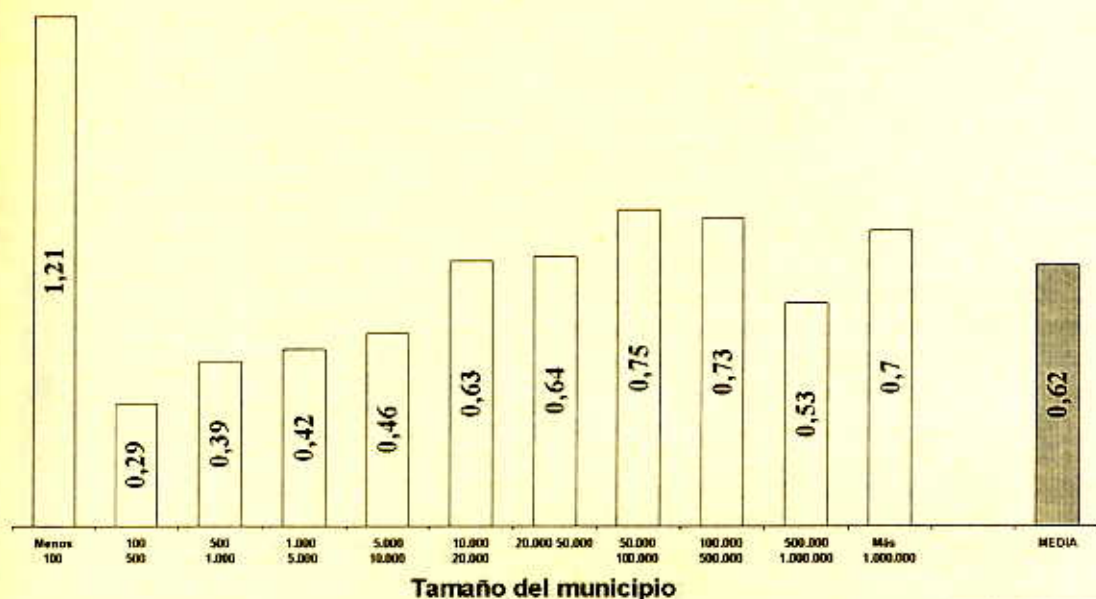


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 20

Infracciones contra ORDEN PÚBLICO

Por cada 1000 habitantes empadronados

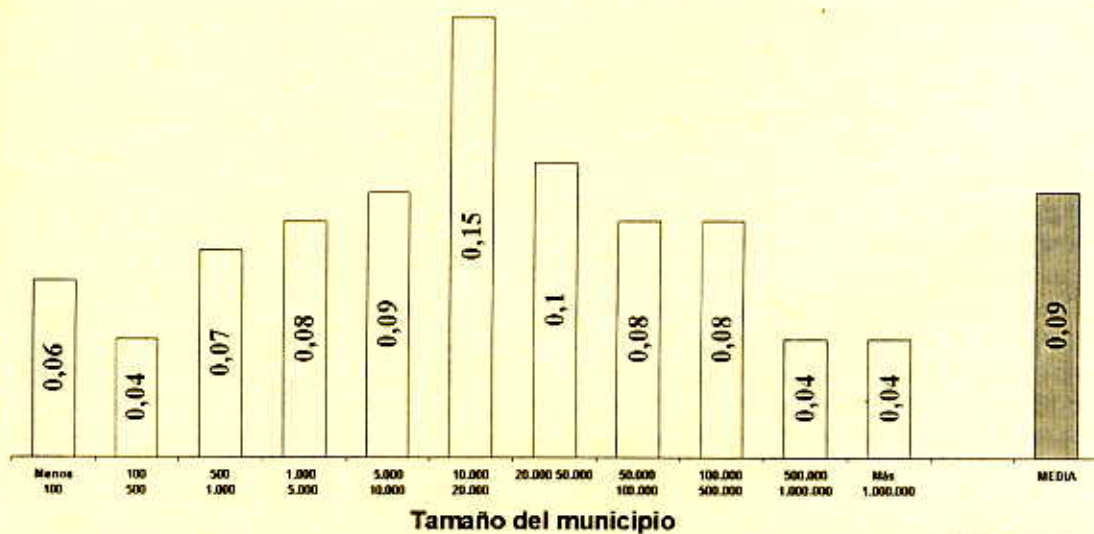


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 21

Delitos de CONTRABANDO

Por cada 1000 habitantes empadronados

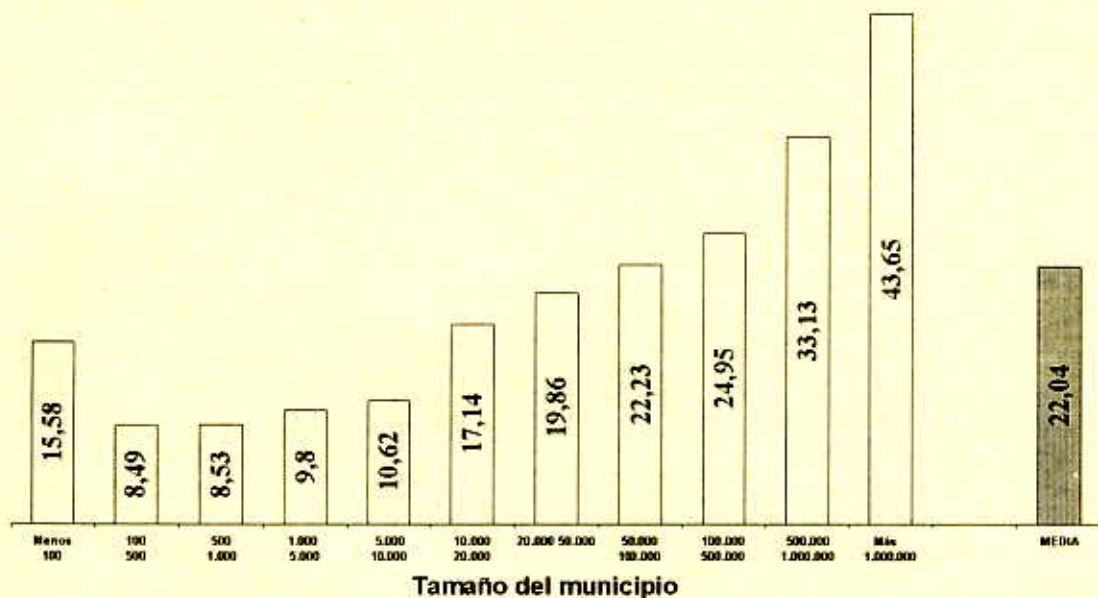


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 22

FALTAS

Por cada 1000 habitantes empadronados

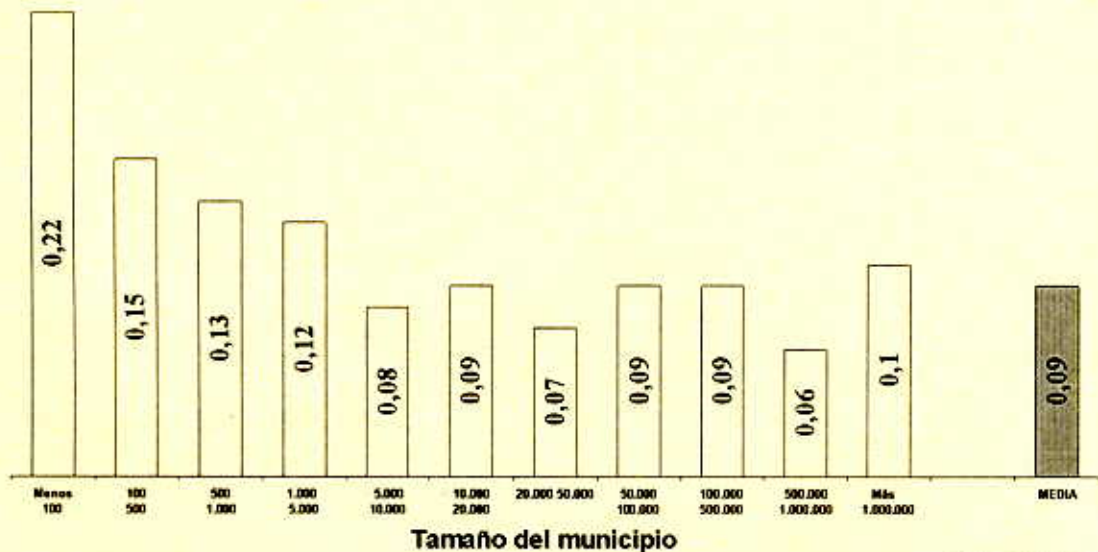


Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 23

Faltas contra INTERESES GENERALES

Por cada 1000 habitantes empadronados



Elaboración propia sobre datos del programa estadístico de seguridad del Ministerio del Interior. Año 1999. Padrón 01-01-98

Gráfico n° 24

VIOLENCIA DOMESTICA: LOS MALOS TRATOS A LA MUJER (1)

BELEN G. BERMEJO

Profesora de la Facultad de Psicología
Universidad de Salamanca

Se entiende por malos tratos a la mujer aquellos que se producen en el ámbito doméstico, privado, equiparables a modelos de conducta y de comunicación propios de una relación asimétrica, no equitativa, de dominación y en la que el agresor, normalmente el hombre, tiene una relación de pareja, conyugal o no con la víctima.

Se estima que cada año al menos 170.000 españolas son víctimas de agresiones, tanto físicas como psicológicas, por parte de sus maridos, novios o parejas.

Pero la violencia doméstica no es algo de nuestros días, no son las parejas de estos últimos años más violentas que las de épocas anteriores ni está cambiado el tipo de relación entre hombre y mujer favoreciendo la aparición de mayor número de incidentes, lo que si está cambiando es la presión social ante este tipo de malos tratos, favoreciendo el aumento del número de denuncias y la seguridad de las víctimas que deciden hacerlo.

Afirmar que la violencia en pareja ha existido desde siempre supone plantear si este comportamiento es un instinto, un rasgo característico del ser humano, necesario para la supervivencia. Y es en este punto en el que debemos de diferenciar entre agresividad y violencia. La agresividad es una respuesta adaptativa y forma parte de las estrategias de afrontamiento de los seres humanos a las amenazas externas. La violencia es toda acción u omisión innecesaria y destructiva de una persona a otra que da lugar a tensiones, vejaciones u otros síntomas similares. Si bien la agresividad es básica en el ser humano para su supervivencia, la violencia es siempre destructiva.

Si la violencia claramente no es innata, si todos nacemos con capacidad para empatizar y

comprender, hemos de afirmar que se trata de una conducta aprendida. Se aprende observando cómo se relacionan y resuelven sus conflictos los adultos que nos rodean; se aprende en la televisión viendo determinados programas, películas o dibujos animados, se aprende jugando a determinados juegos, se aprende cuando de niño no se es querido y se es víctima de malos tratos.

FORMAS DE MALTRATAR A UNA MUJER

Las tres formas principales de violencia son las siguientes:

- Violencia física o malos tratos físicos.
- Violencia psíquica o malos tratos psíquicos.
- Violencia sexual o abuso sexual.

Es muy difícil que se den de manera independiente, lo más habitual es que unas formas de violencia incluyan a las otras.

Violencia física o malos tratos físicos.

La violencia física puede darse de manera cotidiana o cíclica. El maltrato físico se detecta por la presencia de magulladuras, heridas, quemaduras, moratones, fracturas, dislocaciones, cortes, pinchazos, lesiones internas, asfixia o ahogamientos.

El ciclo de violencia suele pasar por varias fases. Es frecuente encontrarnos con comentarios de la propia mujer maltratada sobre la falta de representatividad y nimiedad del primer golpe recibido por parte del marido, desencadenado por un motivo sin importancia (celos, llegar tarde...), cuando, en realidad, pasará a convertirse en el primero de una infinita cadena de golpes.

Fases del ciclo de violencia:

Primera fase: "*Fase de acumulación de tensión*".

Al principio, en una primera fase, las tensiones surgen a partir de pequeños incidentes o conflictos que llevan a roces permanentes entre los miembros de la pareja, con un incremento constante de la ansiedad y la hostilidad.

Segunda fase: "*Episodio agudo*".

Toda la tensión que se ha venido acumulando da lugar a una explosión de violencia, que puede variar en gravedad, desde un empujón hasta el homicidio.

Tercera fase: "*Luna de miel*".

Se produce el arrepentimiento por parte del hombre, sobreviniendo la petición de disculpas y la promesa de que nunca más volverá a ocurrir. Esta etapa representa el refuerzo proporcionado a la víctima para mantener su relación de pareja, consiguiendo frecuentemente disculpar las acciones violentas con actitudes agradables o regalos.

El período de paz y tranquilidad se rompe ante una nueva situación de estrés que favorecerá la aparición de nuevos comportamientos violentos, con lo que el ciclo volverá a empezar.

El pensamiento "es sólo una vez, estaba nervioso y perdió el control..." y las expectativas de que no se volverá a repetir son los pilares en los que se basan las agresiones domésticas.

Violencia psíquica o malos tratos psíquicos.

La violencia psíquica es cualquier acto o conducta intencionada que produce desvalorizaciones, sufrimientos o agresión psicológica a la mujer. Puede ejercerse a través de insultos, vejaciones, crueldad mental, gritos, desprecios, intolerancia, humillación en público, castigo, muestras de desafecto, amenaza de abandono, subestimación.

Algunos hombres no golpean físicamente a sus compañeras, pero las convierten en víctimas cargándolas de continuos reproches y amenazas, lo que las hace mantenerse en un clima de angustia y destruye su equilibrio psicológico. Atentan contra su autoestima ridiculizándolas, ignoran su presencia, no prestando atención a lo que ella dice, riéndose de sus opiniones o de sus iniciativas, comparándolas con otras personas, corrigiéndolas en público, etc.

En algunos trabajos se diferencia entre abuso psicológico y abuso emocional. Las con-

ductas son las mismas pero la violencia psicológica se da en un contexto en el que también ocurre la violencia física; por tanto, las amenazas, intimidaciones, los gritos, etc., adquieren un valor de daño potenciado, ya que generan la evocación del abuso físico y el miedo a su repetición. Se habla de abuso emocional cuando este se da como única forma, sin antecedentes de abuso físico. Fundamentalmente son tres las formas que caracterizan al abuso emocional del hombre hacia la mujer; desvalorización (de sus opiniones, de las tareas que realiza o de su cuerpo; a través de bromas, ironías o de mensajes descalificadores), hostilidad (a través de reproches, acusaciones e insultos permanentes) e indiferencia (se manifiesta cuando se ignoran las necesidades afectivas y los estados de ánimo de la mujer).

Violencia sexual o abuso sexual.

El abuso sexual dentro de la pareja es cualquier contacto sexual practicado contra la voluntad de la mujer realizado desde una posición de poder o autoridad

Podemos decir que una mujer es agredida sexualmente cuando él no respeta su negativa a determinada práctica sexual. Los principales malos tratos sexuales son las violaciones vaginales, anales o bucales. Siempre se puede decir no a la pareja y si ésta no respeta esa negativa está cometiendo una agresión sexual. La agresión sexual nunca es provocada ni puede ser justificada por la actitud o el comportamiento de la mujer.

¿COMO PUEDE EXPLICARSE LA VIOLENCIA DOMESTICA?

Si bien se han dado explicaciones parciales y unicasales a este tipo de maltrato (enfermedad mental del agresor, alcoholismo, etc.), lo cierto es que la violencia doméstica es un fenómeno multicausal en el que intervienen factores propios de la sociedad y cultura en la que vivimos, propios del individuo que pasa a ser agresor y de la misma víctima. Desde la perspectiva de la violencia como conducta aprendida podemos analizar que factores combinados entre sí pueden explicar de algún

modo la presencia de este tipo de maltrato hoy en día.

Factores propios de la sociedad y la cultura.

Este tipo de factores hace referencia a todo ese conjunto de creencias acerca de qué se entiende y se espera de un hombre y de una mujer, de cómo debe ser su relación y de quién tiene el poder en esas relaciones. Si bien ideas como las que aparecen en la tabla 1 poco a poco van dando sus últimos coletazos y cada vez son más criticadas por las últimas generaciones, han forjado la forma de pensar de muchos hombres y mujeres y se han ido transmitiendo de generación en generación. Neutralizar su efecto es una labor de muchos años y de muchos cambios sociales y culturales. A pesar de los importantes cambios acontecidos en los últimos años, aún sigue vigente un modelo masculino tradicional que puede jugar un papel importante en el tema de la violencia en pareja.

Tabla 1. Ideas irracionales relacionadas con comportamientos violentos.

Ideas irracionales que pueden originar o consentir comportamientos violentos
<ul style="list-style-type: none"> - La mujer es inferior al hombre, es menos inteligente. - La mujer no puede valerse por sí misma. - La mujer tiene que darlo todo a su marido, ser buena siempre y aguantar a su pareja. - La mujer no debe decir lo que piensa, ni discutir lo que dice su pareja - Para que la familia vaya bien hay que hacer lo que diga el padre - La mujer y los hijos dependen del marido y todos tienen que adaptarse a él. - La mujer tiene que perdonar y justificar todo en nombre del amor. - Lo único importante en la vida de la mujer es su marido y sus hijos. - Todo vale con tal que se haga lo que el hombre piensa. - El único deber del hombre es que no falte dinero en casa - El padre es fuerte y no necesita cariño. - Los padres tienen la obligación de aguantar todo a sus hijos, al menos hasta que cumplan la mayoría de edad.

El hombre, desde pequeño se ha socializado en un medio que le ha hecho objeto de mensajes para endurecerlo emocionalmente (ver tabla 2). Se ha fomentado y se sigue fomentando en la actualidad el hiperdesarrollo de su yo exterior (hacer, lograr, actuar) y la represión de su esfera emocional. Para poder mantener el equilibrio de ambos procesos, el hombre necesita ejercer un permanente autocontrol para regular la exteriorización de sentimientos tales

Tabla 2. Mensajes socializadores de la identidad masculina.

Mitos y creencias que dan sustento a la socialización masculina
<ol style="list-style-type: none"> 1. La masculinidad es la forma más valorada de la identidad genérica 2. El poder, la dominación, la competencia y el control son esenciales como prueba de masculinidad. 3. La vulnerabilidad, los sentimientos y las emociones en el hombre son signos de feminidad y deben de ser evitados. 4. El autocontrol y el control sobre los otros y sobre su entorno son esenciales para que el hombre se sienta seguro. 5. Un hombre que pide ayuda o trata de apoyarse en otros muestra signos de debilidad, vulnerabilidad e incompetencia. 6. El pensamiento racional y lógico del hombre es la forma superior de inteligencia para enfocar cualquier problema. 7. Las relaciones interpersonales que se basen en emociones, sentimientos, intuiciones y contacto físico son consideradas femeninas y deben ser evitadas. 8. El éxito masculino en las relaciones con las mujeres está asociado a la subordinación de la mujer a través del uso del poder y el control de la relación. 9. La sexualidad es el principal medio para probar la masculinidad; la sensualidad y la ternura son consideradas femeninas y deben ser evitadas. 10. La intimidad con otros hombres debe ser evitada, porque: a) lo vuelve a uno vulnerable y lo pone a uno en desventaja en la competencia por las mujeres; b) puede implicar afeminamiento y homosexualidad. 11. El éxito masculino en el trabajo y la profesión son indicadores de su masculinidad. 12. La autoestima se apoya primariamente en los logros y los éxitos obtenidos en la vida laboral y económica.

Tabla 3. Consecuencias psicológicas y físicas del Modelo Masculino Tradicional.

El modelo masculino tradicional es peligroso para la salud
<ol style="list-style-type: none"> 1. La agresividad y la competitividad llevan a los varones a involucrarse en situaciones potencialmente peligrosas; la idea de que el hombre debe ser valiente y arriesgado, que no debe tener miedo frente al peligro, es la causa de un gran número de accidentes. 2. La inexpresividad emocional contribuye a generar trastornos psicósomáticos y otros problemas de salud. Es un hecho comprobado que la represión de determinadas emociones se encuentra asociada a cuadros psicósomáticos, especialmente en las áreas cardiovascular y gastrointestinal. 3. Asumir los roles tradicionales de "sostén y jefe del hogar" genera un grado de exigencia muchas veces difícil de cumplir, lo que deriva en grados variables de estrés psicológico, que constituye uno de los principales factores de riesgo de una serie de enfermedades. 4. El rol masculino tradicional promueve determinadas conductas nocivas para la salud, especialmente alentadas por el grupo de pares (beber, fumar en exceso). 5. Las características del rol masculino tradicional hacen que a los hombres les resulte difícil solicitar ayuda médica y cuidar su salud. Pareciera que el pedir ayuda estuviera asociado al hecho de mostrar debilidad frente a los otros. 6. La dificultad para pedir ayuda se incrementa cuando se trata de un tratamiento psicológico. Ellos tienen que ser capaces de resolver por sí mismos sus problemas.

como el dolor, la tristeza, el placer, el temor, el amor..., como forma de preservar su identidad masculina. El mensaje que se incrusta en sus mentes es que: "No es suficiente haber nacido con un pene para ser un verdadero hombre". La prohibición más importante es "No parecerse a una mujer". Pero este modelo de hombre tiene serias consecuencias en su salud tanto física como psicológica (ver tabla 3).

Factores propios del agresor.

El hombre golpeador no es un enfermo mental, no puede justificarse su conducta debido a la existencia de una patología. Existe una se-

lección de la víctima, en este caso su pareja y manipula su autocontrol. Habitualmente presenta una "doble fachada", esto es, una discrepancia entre el comportamiento público y privado. La imagen social es opuesta a la que manifiesta en el ámbito intrafamiliar. Aspecto que dará lugar a una doble victimación de la víctima (víctima de las agresiones de su pareja y víctima de una sociedad que únicamente conoce el lado público del comportamiento del hombre al que ella está acusando).

El hombre golpeador presenta un perfil familiar, cognitivo y conductual específico:

- De pequeño, fue víctima o testigo de malos tratos. Emplearon con él la violencia física o se convirtió en testigo del empleo de la misma adoptándola como una forma normalizada de relacionarse. La ha vivido como sistema de poder.
- Utiliza conductas para controlar y manipular.

Se considera con derecho a saber todo sobre ella. Considera a su pareja como propiedad. Aspira por medio de la violencia a ejercer poder y control absoluto sobre su pareja. Necesita controlar la situación, dominarla, pues esto es lo que le otorga seguridad. El control llega en muchos casos hasta acompañar a su mujer a todos lados, a encerrarla, a no permitirle que salga a ningún sitio sola. Este control obsesivo está relacionado con otros dos rasgos: la celotipia y las actitudes posesivas, ya que debido a su inseguridad teme el abandono de su pareja.

Las conductas de control están muy unidas a las de manipulación. Critica continuamente a su pareja destruyendo su confianza y debilitando su autoestima, con lo que acaba generando en ella un estado de dependencia total. Su objetivo está dirigido a hacerle creer a la mujer que no va a poder vivir sin él, intentando que ella permanezca paralizada y perpetuar dicha situación. El fin de esta estrategia se debe a que es él quien no toleraría vivir sin ella por su dependencia afectiva y por ello necesita convencerla con el argumento opuesto de que debe continuar a su lado. Del mismo modo, manipula a los hijos y a

los profesionales para recuperar a la pareja.

El hombre violento reacciona de una forma especial al verse abandonado. Cada intento por parte de la mujer, de poner fin a la relación violenta es vivido como una catástrofe emocional, como un auténtico fracaso. Y la intenta conquistar por la fuerza o, si falla, opta por inspirarle compasión, amenazando con suicidarse, simulando enfermedades, etc.

- Suele ser profunda y patológicamente celoso. Ansía la exclusividad, quiere ser el primero y el único en la atención de su mujer. Por ello, la gran parte de los actos de violencia se inician ante la percepción errónea de que ella, su compañera, lo puede abandonar. Desea tenerla en casa, aislada, dependiente. Desconfía de sus movimientos y siente celos de todos, varones o mujeres, siente que cualquiera le quita el afecto de su esposa y él lo quiere todo para sí.

Las actitudes posesivas generalmente se manifiestan en la imposibilidad del agresor de aceptar que la relación con su pareja haya concluido.

- Tiene baja autoestima, con una imagen negativa de sí mismo y un sentimiento de fracaso personal.
- Tiende a justificar su conducta violenta en forma de "provocaciones externas". Además, tiene una gran facilidad de transformar la situación, eludiendo el tema principal que es la falta cometida por él. Todo ello supone la presencia de una resistencia importante al cambio.
- Es reservado, se aísla emocional y socialmente.

El aislamiento emocional es un aislamiento afectivo que se caracteriza porque evita cualquier relación de privacidad con los sujetos con los que se relacionan. En su socialización se incluye la prohibición de manifestar sus sentimientos y los problemas del hogar, ya que esto connota un signo de debilidad. Lo único que expresa con facilidad es su ira o cólera, y a veces de forma muy particular, sin que nadie se dé cuenta, con miradas, gestos o en voz muy baja y contenida. La violencia disimulada es un medio de dominio que enmu-

dece a la mujer. Ella está convencida de que si dice algo nadie la va a creer.

Este aislamiento se ensambla con una profunda dependencia afectiva de su pareja a la que también aísla socialmente (celotipia). Además, el aislamiento se correlaciona con un déficit de recursos sociales (habilidades) por parte del agresor.

- Presenta un déficit en habilidades para resolver conflictos de forma no violenta.

Esta inhabilidad se basa en que le resulta imposible diferenciar la cólera de otros estados de ánimo. Cuando experimenta emociones intensas, las asocia con reacciones violentas. Además cree que es la única forma de resolver un conflicto porque ha sido educado en ello.

Características de la mujer maltratada.

Del mismo modo que en el agresor existen una serie de características particulares que definen su condición, la mujer maltratada habitualmente:

- También fue maltratada por sus padres. Se trata de una niña que sufrió golpes o abusos emocionales por parte de la madre, del padre o de ambos. Ha sido testigo del sufrimiento de una madre maltratada y de ella aprendió el rol pasivo, la respuesta de sometimiento a la violencia. Está acostumbrada a conductas violentas.

Es difícil encontrar a una mujer que haya vivido en un ambiente familiar afectuoso y cálido que tolere ser maltratada.

- Aprendió a someterse a la voluntad del hombre
- Tiene baja autoestima. No se valora como persona
- Tiene un concepto del amor que la lleva al sacrificio y a la dependencia absoluta de su pareja. La idea del amor romántico con su carga de altruismo, sacrificio, abnegación y entrega, puede generar un sometimiento total a la pareja.
- No tolera la idea del fracaso. No admite que la relación con su pareja no funcione.

¿Por qué muchas mujeres permanecen con su pareja a pesar de ser maltratadas?

A menudo, la víctima permanece con su pareja violenta porque cree que las alternativas

que tienen son peores que su situación actual. Se engaña a sí misma y se convence de que las cosas no están tan mal, de que su situación es normal y de que todas aguantan. Cree que puede evitar nuevos abusos si lo intenta, corrigiendo su comportamiento. Piensa que es ella la que incita a la violencia por no haberse quedado callada, se culpa y se censura (ver tabla 4).

Tabla 4. Pensamientos de las mujeres maltratadas que continúan con sus parejas.

Pensamientos de las mujeres maltratadas que continúan con sus parejas

- No tengo otra alternativa mejor.
- En toda pareja ocurre lo mismo.
- Es normal lo que me sucede.
- La próxima vez lo evitaré callándome.
- Soy yo la que provoqué el escándalo.
- Soy poco atractiva para mi pareja.
- Me merezco lo que ocurrió.

La variable más influyente es su situación económica de dependencia. Aunque existen otros factores de riesgo, la mujer económicamente independiente tiene muchas menos probabilidades de mantener una relación violenta durante largo tiempo. Otros motivos que impiden a la víctima denunciar los malos tratos son los siguientes:

- Desconocimiento de sus derechos como ciudadana.
- Falta de recursos con que atender a la propia supervivencia.
- Los problemas que representa para ellas sus hijos.
- Dificultad de presentar pruebas.
- Dependencia afectiva y económica del agresor.
- Miedo a represalias y venganzas por parte del agresor.

ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LOS MALOS TRATOS EN LA MUJER

Un acto de maltrato físico siempre deja secuelas físicas y psicológicas. Sin embargo, dependiendo de la naturaleza del maltrato, las

consecuencias psicológicas serán diferentes (ver tabla 5).

Generalmente en la mujer maltratada suelen aparecer las siguientes actitudes:

Inhibir la expresividad.

Esta actitud surge como consecuencia de no poder vestirse como desean, ni contestar a los agravios, ni mostrarse amistosas con sus amigos o compañeros porque se las malinterpreta, y estos comportamientos generarían actos violentos contra ella.

Vivir en estado de alerta.

Al no saber por qué y cuándo pueden ser agredidas por sus parejas, y al estar en casa del agresor, viven su amenaza permanentemente. Es decir, están en constante estado de alerta.

Adicción a sustancias tóxicas.

El abuso de estimulantes y sedantes.

Alteraciones de la salud.

Fatiga crónica, insatisfacción y agotamiento debido a una escala o nula gratificación personal. Estados de depresión con pérdida de interés y energía, disminución del rendimiento, pérdida del apetito y de peso, autocrítica negativa, insatisfacción, crisis de llanto y autculpa, falta de proyectos e ideas de suicidio.

Alteraciones en la alimentación.

Pueden desarrollar problemas de obesidad, bulimia o de anorexia nerviosa.

Alteraciones sexuales.

Como anorgasmia y vaginismo.

ALGUNOS APUNTES SOBRE LA INTERVENCION POLICIAL CON LA VICTIMA DESDE EL PUNTO DE VISTA PSICOLOGICO

Lo que inicialmente necesita la mujer maltrata es comprensión. Escucharla atentamente sintiendo lo que está diciendo y mostrándosele con palabras. Necesita que se la tranquilice, sin hacerla muchas preguntas, intentar que se desahogue emocionalmente hablando de ello, en un futuro ya se recogerá el resto de la información necesaria. Proporcionarle un clima de seguridad y apoyo, para ella y para sus hijos, que le ayude a romper con la relación violenta.

La situación por la que está pasando le lleva a presentar un estado emocional bastante alterado que puede complicarse si la actuación policial en ese momento se orienta más en formular las preguntas necesarias para cursar la denuncia, que en la comprensión y en el entendimiento de su estado. Pero tampoco se le debe manifestar una actitud sobreprotectora, sino la idea de que puede salir de la situación. Por otro lado debe evitarse la utilización de en-

Tabla 5. Consecuencias psicológicas de los malos tratos psicológicos y de las agresiones sexuales.

Consecuencias de los malos tratos psíquicos	Consecuencias psicológicas de las agresiones sexuales
<ul style="list-style-type: none">- Sentimientos depresivos.- Apatía.- Pérdida de esperanza.- Sentimientos de culpa.- Inseguridad.- Angustia.- Se puede llegar al suicidio.	<ul style="list-style-type: none">- Depresión.- Trastorno del sueño.- Miedo a represalias.- Cambios de humor.- Sentimientos de humillación.- Sentimientos de rabia.- Sentimientos de baja autoestima.- Sentimientos de rechazo social.- Trastorno del apetito.- Rechazo al sexo masculino.

juiciamientos o comentarios despectivos hacia el agresor. No debe olvidarse que los sentimientos emocionales y afectivos hacia al agresor son uno de los factores influyentes en la dificultad para denunciar a la pareja.

En cuanto al agresor la intervención inicial es aún más compleja. Se debe abordar al sujeto desde una doble perspectiva que a veces resulta difícil de aunar. Por un lado la comprensión de que sus conductas hacia su pareja no son producto de una mente malévola, ni de una actitud sádica, sino de la existencia de una serie de déficits y de unas circunstancias personales y socioculturales que favorecen su manifestación; por otro lado la falta de benevolencia y la dureza que esta situación requiere para garantizar la seguridad de la víctima. Es importante que el agresor se comprometa con un plan de cambio que parta del reconocimiento de responsabilidad única sobre sus conductas, más allá de su asistencia a los tratamientos como mero trámite legal, alternativa a una pena más costosa o medio de conseguir que su pareja reanude la relación. Por otro lado se deben conocer los principales mecanismos psicológicos de defensa que utiliza habitualmente el agresor cuando se le pregunta sobre los sucesos. Dichos mecanismos y los comentarios verbales que los reflejan son los siguientes:

Negación: "Yo no he hecho nada. No la toqué".

Minimización: "Sólo la aparté para que me dejara en paz".

Racionalización: "A veces tengo que ser firme pero sé controlarme en esas situaciones".

Proyección: "Toda la culpa es de ella que no para de provocarme".

Desviación: "El problema es que estoy sin trabajo".

Amnesia: "No puedo recordar si llegué a hablarle".

Las áreas fundamentales que toda evaluación de un caso de violencia familiar debe cubrir son las siguientes:

1. Riesgo de homicidio.
2. Riesgo de suicidio.
3. Frecuencia de la violencia.

4. Historial de violencia dentro y fuera del hogar.
5. Abuso de alcohol y/o drogas.
6. Historial criminal si lo hubiera.
7. Aislamiento social.
8. Fuentes de estrés en la vida del agresor.
9. Salud mental general.
10. Salud física.

Las acciones policiales deben orientarse entre otros objetivos, como los de evaluación comentados anteriormente, a generar en la víctima y en el agresor los siguientes sentimientos:

1. En la víctima el sentimiento de ser comprendida y no juzgada, de seguridad respecto a su vida y a la de sus hijos, de haber hecho lo correcto denunciando su situación, de no ser ella la culpable de que tal situación se haya producido y de que puede salir de esa situación.
2. En el agresor, el sentimiento de que la situación está controlada, que su pareja está protegida, que él es el responsable último de sus conductas y de que necesita ayuda.

Conclusiones

La violencia doméstica es un problema complejo en el que influyen factores tanto sociales como familiares como personales. Erradicar este tipo de situaciones supone abordar el problema desde las mismas vertientes que han dado lugar a que exista a lo largo de la historia. Algunas de las acciones por parte de todos los profesionales que trabajamos en unos aspectos u otros de este campo deberían dirigirse a:

- Concienciar a la comunidad acerca de que la violencia familiar debe entenderse como un problema social. Utilizar los medios masivos de comunicación para informar acerca del problema y desmitificarlo.
- Desvelar los mitos y estereotipos culturales que sirven de base a la violencia.
- Proporcionar modelos alternativos de funcionamiento familiar más democráticos y menos autoritarios.
- Desarrollar programas de prevención dirigidos a los niños de distintas edades, con el fin de que identifiquen las distintas for-

mas de abuso y aprendan a actuar ante ellas (2).

- Alentar la existencia de una legislación adecuada y específica para el problema de la violencia doméstica.
- Promover la creación de una red de recursos comunitarios para proveer apoyo y contención a las víctimas de violencia.
- Crear programas de tratamiento y recuperación para víctimas y para perpetradores.
- Crear programas de capacitación para profesionales, educadores y otros sectores involucrados, para prevenir la victimación secundaria.
- Orientar los tratamientos en el nivel individual, hacia un incremento de la autoestima, reducción del aislamiento social y

configuración de vínculos más igualitarios y menos posesivos.

BIBLIOGRAFIA

- Corsi, J. (1995). *Violencia masculina en la pareja*. Paidós.
Corsi, J. (1995). *Violencia familiar*. Paidós.
Echeburúa, (1998). *Personalidades violentas*. Madrid: Ediciones Pirámide.
Garrido Genovés, V. (1993). *Técnicas de tratamiento para delincuentes*. Madrid: Editorial Centrol de Estudios Ramón Areces.
Torres, P. y Espada, F. J. (1996). *Violencia en casa*.

NOTAS

(1) El artículo que aquí se presenta es el resultado de una síntesis de las principales aportaciones que han hecho al respecto autores como Corsi, Torres, Espada, Garrido Genovés y Echeburúa, así como la reflexión personal de la experiencia clínica de años al respecto.

(2) Un ejemplo de esta iniciativa es el programa de sensibilización escolar de la Asociación Castellano-Leonesa para la defensa de la infancia y la juventud (REA).

LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL

ANA ISABEL CEREZO DOMINGUEZ

Profesora Ayudante de Derecho Penal
Universidad de Málaga

INTRODUCCION

Con objeto de abordar la evolución estadística de la delincuencia sexual, se hace necesario el análisis interpretativo de los delitos que aparecen regulados en el Título VIII del Código Penal. Y ello porque partimos de la hipótesis de que las posibles fluctuaciones de los datos numéricos encuentran su causa en los constantes cambios a los que, en los últimos años, se han visto sometidos este tipo de infracciones (1). La representación de estas cifras durante un determinado período de tiempo nos permitirá una visión muy ajustada acerca de la realidad de esta manifestación delictiva en su aspecto estadístico, así como de la evolución experimentada a lo largo del tiempo.

Las fuentes de datos utilizadas proceden de las estadísticas que anualmente elabora el Ministerio del Interior. Se trata del número total de denuncias recopiladas tanto por la Guardia Civil como por el Cuerpo Nacional de Policía.

Somos conscientes de los dos principales sesgos que pueden presentar los datos analizados, a saber, la cifra negra y las denuncias falsas.

SESGOS EN LOS DATOS: LA CIFRA NEGRA Y LAS DENUNCIAS FALSAS

Si bien la *cifra negra* está presente en cualquier tipo delictivo, se ha podido comprobar que hay determinados delitos que, por diversas circunstancias, pueden presentar una cifra oscura más alta. Esto sucede en los delitos contra la libertad sexual. La peculiar idiosin-

crasia de este tipo de delitos contribuye a que la víctima no presente la denuncia correspondiente en más ocasiones de las deseadas. Entre los factores relacionados con la no denuncia se puede aludir, en primer lugar, a la relación de la víctima con el agresor. Las denuncias normalmente proceden de víctimas cuya relación con el autor anterior al delito es inexistente. En cambio, cuando el autor y la víctima se conocen o tienen una relación de parentesco, surgen una serie de inconvenientes e impedimentos que no hacen viable la presentación de la denuncia. Téngase en cuenta además que nos encontramos ante delitos cometidos en su gran mayoría por hombres frente a víctimas especialmente vulnerables como mujeres o menores (2).

En segundo lugar, apenas se denuncian las conductas no consumadas, es decir, aquellas cuya denuncia puede repercutir más negativamente que el delito en sí, dado el escaso daño sufrido (3).

La reacción negativa de la sociedad y de los familiares de la víctima es un obstáculo a destacar en tercer lugar. Se apodera de la víctima un sentimiento de vergüenza a contar lo ocurrido y de temor a ser etiquetada. Si a ello añadimos las reacciones o actitudes negativas que puedan producirse entre sus familiares, conocidos y amigos, los frenos e inhibiciones a presentar la denuncia serán mucho mayores.

Por último, la víctima teme, consciente o inconscientemente, sufrir las consecuencias de una segunda victimización al enfrentarse con un sistema jurídico inefectivo y hostil. Recuérdese que se trata de delitos en los que la carga probatoria se circunscribe normalmente al simple testimonio acusatorio de la víctima. Se trata, en su mayoría, de delitos sin testigos. Esto lleva a fomentar el mantenimiento de determinadas estrategias de defensa empleadas por los abogados defensores sumamente perjudiciales para la víctima. Todo ello le puede llevar a concluir que una eventual publicidad de las declaraciones, sobre todo de cara a un juicio oral, dañará más su imagen que la del agresor.

Los datos procedentes del Ministerio del

Interior presentan un segundo sesgo: *las denuncias falsas*. Por denuncias falsas entendemos aquéllas en las que se ha podido constatar la inexistencia del hecho denunciado, bien porque la investigación así lo evidencia de forma palpable, bien porque ello acaba siendo admitido por la propia víctima.

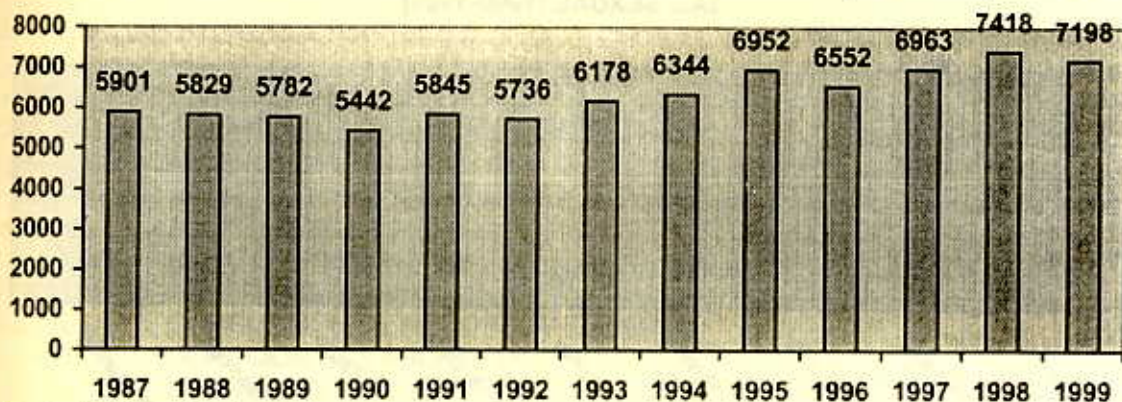
Las denuncias falsas se suelen detectar en los primeros momentos, cuando la víctima, al ir a Comisaría, incurre en múltiples contradicciones a la hora de describir los hechos, lugar, hora, autor o autores, u otras circunstancias de especial significación para la posterior investigación policial, o bien cuando se inician las primeras gestiones tendentes a la comprobación de los hechos e identificación y detención de los presuntos responsables. En estos casos, la víctima termina confesando que los hechos denunciados no son ciertos y que su actitud obedece a motivaciones de otra índole (al deseo de venganza personal, a un embarazo, etc.). El problema surge cuando la falsedad de la denuncia se detecta o se comprueba a posteriori, una vez que el presunto agresor ha sido ya juzgado y declarado inocente, con los consiguientes daños y perjuicios producidos.

LAS DENUNCIAS POR DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL

Para el análisis global de los datos se va a tomar el año 1987 como punto de partida, porque es a partir de esta fecha cuando el Ministerio del Interior posee datos conjuntos del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil (4). En el gráfico 1 se puede observar la evolución de los delitos denunciados en el período 1987-1999.

Es un dato constatable el considerable aumento paulatino de las denuncias por delitos contra la libertad sexual. Sin embargo, dado el elevado número de delitos que componen este Título VIII, es necesario un análisis pormenorizado relativo a si el mencionado aumento se debe a algunos delitos en particular o a todos en general.

GRAFICO 1. DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL (1987-1999)



Fuente: Instituto de Estudios de Policía.

Al desglosar el Ministerio del Interior la incidencia de estos tipos delictivos durante la última década (1990-1999), los resultados que se obtienen hay que interpretarlos en su justa medida.

Por un lado, se hace imprescindible un análisis de los diversos tipos penales por grupos. La clasificación estadística que aporta el Ministerio del Interior, al catalogar estas conductas en grandes bloques, carece de la exhaustividad necesaria para la realización de un análisis jurídico en profundidad.

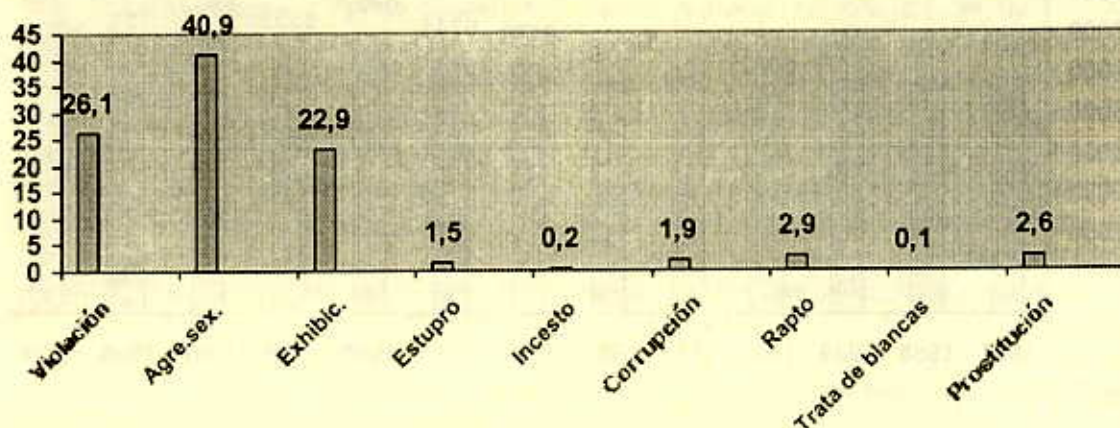
Por otro lado, nos encontramos ante dos clasificaciones estadísticas distintas condicionadas por la importante reforma que tuvo lugar con ocasión de la entrada en vigor del nuevo Código Penal en 1996: una primera relativa al antiguo Código Penal, que engloba las estadísticas de 1990 a 1996 (Gráfico 2), y una segunda que recoge la nueva clasificación (1997 a 1999) (Gráfico 3).

En los datos representados en el gráfico 2, que muestra la incidencia de los delitos contra la libertad sexual regulados en el Título IX del antiguo Código Penal, se observa en términos globales cómo los delitos con más incidencia

cuantitativa son los de agresiones sexuales (anteriores arts. 430 y 436), que representan el 40,9% del total, seguidos del delito de violación (26,1%), regulado anteriormente en el art. 429, y de los delitos de exhibicionismo y provocación sexual (22,1%), que engloban los anteriores arts. 431 y 432. Conjuntamente estos tres tipos absorben el 89% de los delitos contra la libertad sexual. El resto de apartados delictivos son muy minoritarios, figurando con menor número de delitos conocidos el incesto (0,2%), contemplado en el anterior art. 434.2 y la trata de blancas (0,1%), antiguo art. 452 bis a.

En la nueva clasificación que establece el Ministerio del Interior, a raíz de la entrada en vigor del nuevo Código Penal, destaca la mayor incidencia de los mismos delitos, aunque aparecen con diferentes nombres: el delito de agresión sexual acapara el 34,2% de las denuncias, seguido del abuso sexual (20,6%), la agresión sexual con penetración (15,5%), y el delito de exhibicionismo (10,6%) que aparece desglosado del de provocación sexual (8,9%). Todos ellos suponen cerca del 90% de los delitos denunciados (ver Gráfico 3).

GRAFICO 2. REPRESENTACION PORCENTUAL DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL (1990-1996)

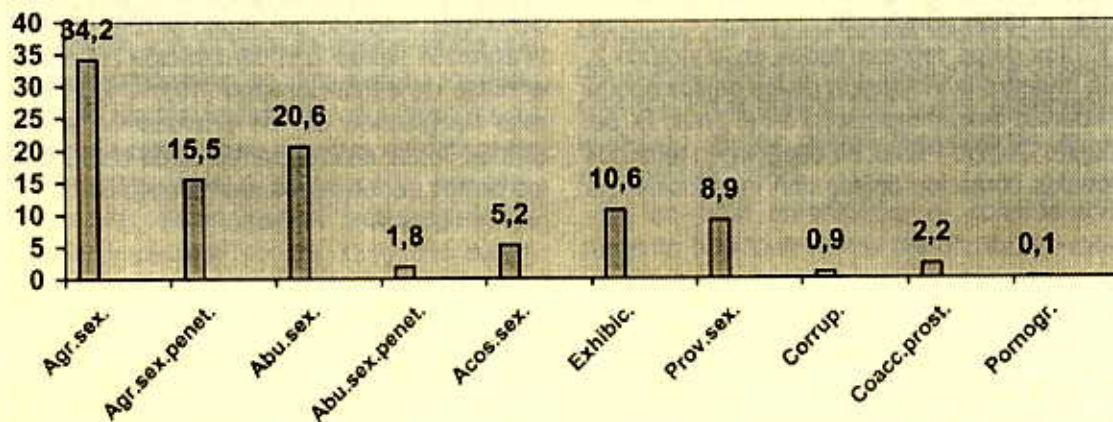


Fuente: Estadísticas del Ministerio del Interior recogidas en la Revista de Derecho Penal y Criminología 1ª época.

DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL AÑOS 1990-1996

	%
VIOLACION	26,1
AGRESION SEXUAL	40,9
EXHIBICIONISMO Y PROVOCACION SEXUAL	22,9
ESTUPRO	1,5
INCESTO	0,2
CORRUPCION DE MENORES	1,9
RAPTO	2,9
PROXENETISMO	1,6
TRATA DE BLANCAS	0,1
OTROS RELATIVOS A LA PROSTITUCION	2,6

GRAFICO 3. REPRESENTACION PORCENTUAL DE LOS DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL (1997-1999)



Fuente: Estadísticas del Ministerio del Interior recogidas en la Revista de Derecho Penal y Criminología 2ª época.

DELITOS CONTRA LA LIBERTAD SEXUAL AÑOS 1997-1999

	%
AGRESION SEXUAL	34,2
AGRESION SEXUAL CON PENETRACION	15,5
ABUSO SEXUAL	20,6
ABUSO SEXUAL CON PENETRACION	1,8
ACOSO SEXUAL	5,2
EXHIBICIONISMO	10,6
PROVOCACION SEXUAL	8,9
CORRUPCION DE MENORES/INCAPACES	0,9
COACCION A LA PROSTITUCION	2,2
PORNOGRAFIA DE MENORES	0,1

ANALISIS DE LOS DATOS

Si bien en líneas generales se continúan denunciando con más asiduidad el mismo tipo de delitos, un análisis más detallado de los datos que se muestran en los dos gráficos anteriores nos permite sacar a la luz algunas diferencias.

a) Las agresiones y abusos sexuales.

Se puede observar, en primer lugar, que las agresiones sexuales tipificadas en el antiguo Código Penal constituían casi la mitad de las denuncias (40,9%), mientras que en la nueva clasificación que realiza el Ministerio del Interior representan algo más de un tercio (34,2%). Según estos datos se podría sostener en un primer momento que el número de agresiones sexuales ha descendido. Sin embargo, un análisis detenido de estas figuras delictivas nos indica que esta diferencia porcentual se debe al menos a dos razones.

Por un lado, el anterior art. 430 abarcaba cualquier agresión sexual derivada de violencia e intimidación (violación sin penetración), mientras que el art. 436 castigaba los supuestos de prevalimiento, parentesco y engaño (estupro sin penetración). Por otro lado, los delitos de agresiones sexuales incluían como posibles conductas típicas acciones sexuales hoy abarcables en otras figuras delictivas. Por ejemplo, la modalidad típica relativa a la introducción de objetos forma actualmente parte del tipo agravado del nuevo art. 179, siempre y cuando se realice con violencia o intima-

ción, y del tipo del art. 182 y 183.2 si los medios comisivos suponen falta de consentimiento sin violencia ni intimidación.

Una lectura apropiada de ambas clasificaciones nos lleva a afirmar que el número de acciones sexuales no voluntarias sin penetración ha aumentado. Y ello porque actualmente el legislador ha ampliado considerablemente el catálogo de este tipo de infracciones, ya que, dependiendo de la forma de realización de la conducta típica y del sujeto pasivo sobre el que recaiga la acción, podrá calificarse como agresión sexual (art. 178), abuso sexual (art. 181) o abuso sexual fraudulento (art. 183.1). De tal forma que, lo que anteriormente se calificaba como agresión sexual (arts. 430 y 436), ahora se corresponde con agresión y abuso sexual sin penetración (antes 40,9%, ahora 34,2% + 20,6%).

En segundo lugar, el ítem del gráfico 2 "violación" (anterior art. 429) presenta un porcentaje mayor (26,1%) que su correlativo en el gráfico 3 "agresión sexual con penetración" (15,5%) (actual art. 179). Al analizar ambos tipos delictivos se puede comprobar cómo tampoco se castigan similares conductas típicas. En el anterior art. 429 se tipificaba como violación el acceso carnal con menor de 12 años, persona privada de sentido o enajenada, aunque no concurriese fuerza o intimidación. Actualmente estas conductas pueden calificarse como abusos sexuales agravados por penetración, cuando no se emplee violencia o intimidación por parte del agresor. En el art. 179 del nuevo Código Penal se castiga ahora sólo el acceso carnal o la introducción de obje-

tos empleando violencia o intimidación. De ahí que sea más acertado comparar las conductas sexuales con penetración en ambas clasificaciones. Esto nos lleva a afirmar que han disminuido las denuncias (antes violación (26,1%) + estupro (1,5%) + incesto (0,2%), ahora agresión sexual con penetración (15,5%) + abuso sexual con penetración (1,8%).

Como tercera observación, se puede destacar la exclusión en el gráfico 3 del abuso sexual fraudulento, una de las variantes del delito de estupro (art. 435) y de su correspondiente agresión sexual (art. 436), como una variante autónoma. Debemos suponer que, en relación a la nueva clasificación estadística, se incluirá el abuso sexual sin penetración (art. 183.1) en el ítem "abuso sexual", mientras que las conductas tipificadas conforme al art. 183.2 quedarán comprendidas en el ítem "abuso sexual con penetración".

En cuarto lugar, el antiguo Capítulo III, dedicado al estupro, abarcaba también otra modalidad delictiva: el estupro por prevalimiento, cuya conducta típica consistía en el acceso carnal con persona mayor de 12 años y menor de 18, cuando el autor se prevalía de su superioridad. Actualmente esta conducta se encuentra regulada, aunque sin límites de edad, en el art. 182.1 (abuso sexual con penetración) en relación con el 181.3.

Por último, ha desaparecido de la nueva clasificación estadística la mención al incesto. El antiguo delito de incesto se incluye en el actual art. 182.2, aunque si bien antes sólo se aludía al acceso carnal por ascendiente o hermano del estupro, ahora se ha ampliado considerablemente el catálogo de posibles sujetos pasivos por relación de parentesco.

En definitiva, en el análisis de estos delitos resulta sumamente sorprendente el elevado porcentaje que actualmente representan las conductas sexuales sin penetración tipificadas en los arts. 178, 181 y 183.1. Es decir, las conductas delictivas que más se denuncian son aquellas que consisten en la realización de cualquier tipo de comportamiento sexual corporal realizado con o sin violencia o intimidación, sin penetración, atentatorios para la libertad sexual de otro.

b) El delito de acoso sexual.

El delito que se recoge en el art. 184 supone una importante novedad, tal y como reflejan las estadísticas del Ministerio del Interior. Criticado desde su incorporación al Código penal (6), la tutela que dispensaba nuestro ordenamiento jurídico en este ámbito provenía básicamente del Estatuto de los Trabajadores de 1980 (7).

Al ampliar el legislador el marco aplicativo de la infracción al abarcar la reforma de 1999 el denominado acoso horizontal y ambiental (8), todo parece indicar que el porcentaje de denuncias continuará incrementándose.

c) Los delitos de exhibicionismo y provocación sexual.

Tras la acertada reformulación de los delitos de escándalo público en la Ley Orgánica 5/1988, de 9 de junio, actualmente se castiga tanto al que ejecuta o hace ejecutar actos de exhibición obscena (art. 185) como al que difunde por cualquier medio directo material pornográfico (art. 186), siempre y cuando ambas conductas se realicen ante menores de edad o incapaces. Los porcentajes que representan ambos delitos no difieren prácticamente en ambos gráficos (20% aproximadamente), a pesar de que el legislador ha aumentado, a raíz de la reforma de 1999, la edad del sujeto pasivo en estos delitos (de ser un menor hasta 16 años se ha ampliado el límite superior hasta los 18).

Lo elevado del número de denuncias puede encontrar parte de explicación en la imprecisión en la delimitación de las conductas típicas de ambos delitos, reforzada por la constante presencia en éstos de determinados conceptos especialmente vagos, tales como los términos "obsceno" y "material pornográfico". La falta de concreción y la interpretación moralizadora de estos conceptos puede llevar a denunciar situaciones que objetivamente carecen de nocividad social (9).

d) Los delitos relativos a la prostitución.

En cuanto a los delitos relativos a la prostitución, los tipos relacionados con el negocio del comercio carnal (rufianismo y proxenetismo)

[art. 452 bis c) y d) han quedado eliminados, debido al alto grado de tolerancia social reinante en torno a dichas conductas (10).

Por su parte, la anterior alusión a la trata de blancas se incluye en la estadística actual bajo el nombre de coacción a la prostitución. En la reciente reforma de 1999 la comúnmente conocida trata de blancas ha vuelto a adquirir protagonismo como delito autónomo, tras la introducción de un apartado 2 en el art. 188, que castiga a los que directa o indirectamente favorezcan la entrada, estancia o salida del territorio nacional de personas, con el propósito de su explotación sexual. Interpretamos que en el actual ítem "coacción a la prostitución" se incluyen las denuncias por comisión de cualquiera de los delitos relativos a la prostitución tanto sobre mayores (art. 188) como sobre menores de edad (arts. 187 y 188.4).

e) Los delitos de pornografía y corrupción de menores e incapaces.

Como novedad se recoge en la nueva clasificación estadística el delito de utilización de menores o incapaces en espectáculos exhibicionistas o pornográficos (art. 189.1 y 2), el cual ha sido considerablemente ampliado en la reforma de 1999, al penalizarse las conductas de tráfico y posesión para tráfico de pornografía infantil y de incapaces.

La clasificación estadística elaborada por el Ministerio del Interior tras la reforma de 1995 continuó manteniendo como delito la corrupción de menores o incapaces, a pesar de su eliminación en el código como figura autónoma. En efecto, tras la entrada en vigor del nuevo Código Penal parecía haberse despenalizado la conducta tipificada en el anterior art. 452 bis b), si bien determinados autores, que venían apoyando su exclusión, alegaban que las conductas más relevantes de corrupción quedaban incluidas en otros tipos delictivos, tales como el art. 187.1, que castiga el fomento en la prostitución de un menor de edad o incapaz, o el art. 189.1 original del nuevo código (11). Esto explicaría el decremento porcentual de este delito, tal y como se refleja en el gráfico 3 en relación con el gráfico 2. Una de las novedades más importantes de la citada reforma de 1999 es precisamente la

incorporación de nuevo del delito de corrupción de menores en el art. 189.3.

f) La derogación del delito del rapto.

Un 3% de las denuncias presentadas correspondían al antiguo delito de rapto (ver Gráfico 2), figura obsoleta cuya ubicación como delito de detenciones ilegales o de secuestro, en su caso, era lo que procedía, y no entre los atentados a la libertad sexual, aunque el móvil del sujeto activo fuese el de atentar contra este bien jurídico. Hoy en día se establecerá el correspondiente concurso de delitos entre el atentado a la libertad ambulatoria y el delito de agresión o abuso sexual, en grado de consumación o tentativa.

CONCLUSIONES

Tras el análisis estadístico de los delitos contra la libertad sexual, se puede afirmar que el aumento paulatino de las denuncias que se presentan ante las instancias policiales no se debe en general a un desmedido incremento de una conducta delictiva en particular. Pero es necesario destacar el paulatino aumento de las acciones sexuales corporales sin penetración, sean agresiones o abusos. Y todo ello a pesar de tratarse de conductas que las víctimas tradicionalmente no denunciaban, dada la mayor dificultad de la prueba (12).

A nuestro entender, un factor determinante de este incremento, al margen del aumento de la población, puede constituirlo una posible reducción de la cifra negra en la última década. Seguramente, la mayor concienciación de las víctimas de estos hechos delictivos, el apoyo de las instituciones encargadas de la asistencia a las mismas, así como el aumento de la sensibilidad social y del rechazo ante delitos de esta naturaleza, han tenido necesariamente que influir en el incremento de los delitos conocidos de estas características.

Otra posible explicación vendrá dada en la idea de que se continúan calificando como conductas sexuales sin penetración agresiones o abusos sexuales con penetración no consumados o intentados.

En términos generales, se puede afirmar

que la causa principal del incremento de denuncias de delitos contra la libertad sexual se debe a la incorporación de nuevas figuras delictivas que terminan dando paso a la protección de las pautas sexuales socialmente mayoritarias. Ante esta realidad, no es difícil predecir un aumento de las denuncias en los años venideros, vista la reciente reforma de 1999, que, como se ha indicado anteriormente, introduce figuras delictivas más ambiguas e incluso ha propiciado la incorporación de un bien jurídico extremadamente genérico: la indemnidad sexual.

NOTAS

(1) Recuérdese que las tres últimas modificaciones de los delitos contra la libertad sexual se han producido prácticamente en la última década: la reforma de 1989, auspiciada por la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio; la que tuvo lugar con ocasión de la entrada en vigor del nuevo Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre; y la más reciente, llevada a cabo por Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril.

(2) El 98% de los detenidos por comisión de delitos contra la libertad sexual son hombres mayores de edad.

(3) Según datos del Ministerio del Interior, poco más del 1% de los delitos denunciados son intentados.

(4) De la Guardia Civil no se tienen datos anteriores a la entrada en vigor del Plan Estadístico de Seguridad (1987). Sobre la evolución esta-

dística anterior, desde 1964, véase GANDARA TRUEBA, E.: "Análisis estadístico de la criminalidad sexual violenta", *Estudios de Ciencia Policial*, núm. 35, marzo-abril, 1996, pp. 101-155

(5) Las conductas típicas antes abarcadas en los artículos 430 y 436, ahora pueden constituir agresiones o abusos sexuales, en función del empleo o no de violencia o intimidación. Hablamos siempre de supuestos sin penetración.

(6) La mayor parte de la doctrina considera que las manifestaciones más graves de acoso pueden castigarse como amenazas condicionales o tentativas de abusos sexuales de prevalimiento y las más leves se pueden castigar como faltas de amenazas, coacciones o vejaciones injustas (art. 621.2) Véase ORTS BERENGUER, E.: "Delitos contra la libertad e indemnidad sexuales", *"Derecho Penal Parte Especial"*, 5ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 241.

(7) Se introdujo en nuestro ordenamiento laboral mediante Ley 3/1989, de 3 de marzo, sobre maternidad e igualdad de trato de la mujer trabajadora, que incorporó el art. 4.2. e) del Estatuto de los Trabajadores. El nuevo párrafo 1 del art. 184 del Código penal castiga al que solicite favores de naturaleza sexual, para sí o para un tercero, en el ámbito de una relación laboral, docente o de prestación de servicios, continuada o habitual, y con tal comportamiento provoque a la víctima una situación objetiva y gravemente intimidatoria, hostil o humillante.

(8) De la misma opinión, MUÑOZ CONDE, F.: "Derecho Penal. Parte Especial", 11ª edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, p. 201 y DIEZ RIPOLLES, J.L.: "Las últimas reformas en el Derecho penal sexual", *Estudios penales y criminológicos*, XIV, 1991, pp. 42-108, p. 76

(9) Véase, CARMONA SALGADO, C.: "Delitos contra la libertad sexual", en "Curso de Derecho Penal. Parte Especial", Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 346

(10) Véase, entre otros, DIEZ RIPOLLES, op. cit., p. 99, quien afirmaba que el art. 189.1 también era una variante de la corrupción de menores específicamente castigada.

(11) Si difícil es probar una conducta sexual con penetración, más lo es aún cuando se trata de ciertos tocamientos íntimos o sorpresivos.

LA DELINCUENCIA JUVENIL

CRISTINA RECHEA ALBEROLA

Directora del Instituto de Criminología
Universidad de Castilla-La Mancha

ESTHER FERNANDEZ MOLINA

Licenciada en Derecho

INTRODUCCION

La Criminología como cualquier otra disciplina científica utiliza para el desarrollo de su conocimiento la metodología de las ciencias sociales y naturales; esto es, una metodología empírica que se basa en la observación del mundo que nos rodea, y en el establecimiento de hipótesis a partir de esas observaciones. Por ello, para el conocimiento criminológico es necesario la obtención de datos sobre su objeto de estudio. Para estudiar la delincuencia juvenil y su devenir en el último cuarto de siglo, es necesario disponer de datos sobre los fenómenos delincuenciales de los jóvenes y menores.

Tradicionalmente los datos de la delincuencia se han conocido a través de las estadísticas oficiales; esto es, datos policiales, que hacen referencia a las *detenciones* practicadas por los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado, o datos judiciales que hacen referencia al número de asuntos que se convierten en un *proceso formal* y que se ventilan ante los Tribunales de Justicia. También se han utilizado las estadísticas penitenciarias, en cuyo caso los datos hacen referencia a sujetos que están cumpliendo una *condena* en un Centro Penitenciario. La información contenida en estos datos es meramente cuantitativa.

Pero, la Criminología necesita tener más información del hecho delincencial por lo que ha desarrollado técnicas de obtención de datos que se las proporcionen. A partir de estas técnicas, se puede obtener información: a través de encuestas de autoinforme, sobre la *participación* o no de los sujetos en algún hecho delictivo y, en el caso de las encuestas de victimación, si los sujetos *han sido o no víc-*

timas de algún hecho delictivo. Ambas opciones han demostrado su utilidad como instrumentos para valorar la llamada "cifra negra" de la delincuencia y a la vez proporcionar mucha más información sobre los delincuentes y sus víctimas (Garrido, Stangeland, Redondo, 1999).

En nuestro país hasta hace muy poco tiempo se contaba con escasa información en relación a los distintos niveles que se han expuesto. Hasta finales de los años 80 no empiezan a desarrollarse los primeros estudios utilizando encuestas, y las estadísticas oficiales, policiales, judiciales y penitenciarias no son del todo fiables por razones que comentaremos a continuación. Además, si se intenta estudiar el ámbito de la delincuencia juvenil todavía se encuentra un problema mayor, los cambios legislativos que se han producido en los últimos veinticinco años en nuestro país han modificado el concepto de joven o menor delincuente.

Es evidente, pues, que son varios los problemas que dificultan estudiar el problema de la evolución y magnitud de la delincuencia juvenil en el último cuarto de siglo, desde la perspectiva criminológica. No obstante, el fenómeno de la delincuencia juvenil ha estado ahí todo este tiempo y hay algunas cuestiones que sí se pueden abordar. Así, en primer lugar se va a tratar el problema conceptual en torno al fenómeno de la delincuencia juvenil en nuestro país y, posteriormente, con los datos empíricos de los que se pueda disponer, se realizará una aproximación a la evolución de la delincuencia juvenil en los últimos años en España.

ACTUACIONES EN ESPAÑA FRENTE A LA DELINCUENCIA JUVENIL

Gran parte de la doctrina coincide en que la delincuencia juvenil es un fenómeno que surge con la revolución industrial. Y es a partir de ese momento cuando los Estados empiezan a actuar frente a ésta con un sistema diferente y específico para el joven y menor con problemas. Se crean tribunales y leyes especiales para su enjuiciamiento e intervención. La actuación del Estado en nuestro país frente a la infancia con problemas ha sufrido en el

curso del último siglo modificaciones sustanciales, no tanto como en el resto de países de nuestro entorno, donde el movimiento ha sido todavía mayor, pero si se puede observar desde principio de siglo a finales una concepción totalmente distinta sobre el problema.

En España es la Ley de Bases de 1918 la que crea los Tribunales Tutelares de Menores. En este primer momento y durante un largo período, existe un concepto amplio del término delincuente. La competencia de estos Tribunales alcanza no sólo a los autores de delitos sino a todos aquellos sujetos que manifiestan una conducta desviada. Se pretende actuar tanto con el menor inadaptado socialmente como con el abandonado o necesitado de protección, atendiendo a sus circunstancias personales, familiares y ambientales. Y se procederá tanto a la tutela como a la corrección del mismo.

Este modelo se reproduce prácticamente en su totalidad en la Ley de Tribunales Tutelares del Menores de 1948, que sigue sin determinar una edad mínima de intervención y que actúa frente a los autores de un hecho calificado como infracción penal en el Código Penal o en las Leyes provinciales y municipales; así como con los menores de 16 años prostituidos, licenciosos, vagos y vagabundos siempre que el Tribunal estime que requieren el ejercicio de la facultad reformadora.

Un hecho determinante para la justicia de jóvenes y menores en el transcurso del siglo fue la constitución de nuestro país en un Estado democrático en 1978. Desde ese momento se puso de manifiesto que toda la normativa referente a los Tribunales Tutelares de Menores era inconstitucional puesto que en el seno de estos Tribunales se adoptaban medidas, que en muchos casos suponía una privación de la libertad de los menores, sin que se observaran las mínimas garantías procesales.

En 1985 la LOPJ crea los Juzgados de Menores, no como una jurisdicción especial sino especializada dentro del resto de la planta judicial y se insta al Gobierno a que en el plazo de un año remita un Proyecto de Ley a las Cámaras. Este proyecto nunca llegó a presentarse.

En el ámbito de la protección, la Ley 21/1987 de 11 de noviembre aborda una profunda

reforma de las viejas instituciones del Código Civil. Surge un nuevo enfoque que reformula la estructura del derecho a la protección de la infancia vigente en España y en la mayoría de países desarrollados desde mediados del siglo XX, que consiste fundamentalmente en el reconocimiento pleno de la titularidad de derechos en los menores de edad y de una capacidad progresiva para ejercerlos (Pantoja, 1997:8).

Mientras, en el ámbito de la reforma continúa el inmovilismo, por lo que se optó por otra vía de actuación, planteándose una cuestión de inconstitucionalidad al Tribunal Constitucional. Este se pronunció el 14 de febrero de 1991 declarando inconstitucional el proceso, y dejando una laguna normativa que parcialmente solucionó la LO 4/1992 de 5 de junio. Es a partir de este momento cuando el joven o menor infractor se puede definir como aquel sujeto de entre 12 y 15 años que ha quebrantado las leyes penales. Lamentablemente esta definición sólo será válida hasta el año 1995, cuando se aprueba el nuevo Código Penal que establece la edad de responsabilidad criminal en los 18 años, declaración que queda en suspenso en tanto no exista una normativa que se encargue del enjuiciamiento del menor de responsabilidad criminal.

Y hasta el año 2000 no se ha publicado esta Ley (LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores). En la misma, finalmente, se define al joven o menor infractor como aquel sujeto de entre 14 y 18 años que quebranta la norma penal y en algún supuesto, si se dan una serie de criterios que la Ley fija, estarían incluidos los mayores de 18 años y menores de 21.

Vista la evolución que ha sufrido la legislación relativa a la Justicia de Menores, es evidente que a lo largo de los últimos cinco lustros, cada vez que se hablaba de "joven y menor infractor" se aludía a sujetos completamente diferentes.

DATOS SOBRE LA DELINCUENCIA JUVENIL

Como hemos dicho en la introducción, los datos que puede utilizar la Criminología para

estudiar el fenómeno de la delincuencia juvenil son muy variados pero, por desgracia en España no disponemos de muchos de ellos.

Por un lado, las encuestas de victimación sirven para conocer el número real de delitos cometidos por cualquier sujeto haya sido éste denunciado o no; esto es, ponen de manifiesto la cifra negra de la delincuencia. Con este tipo de técnica se puede obtener mucha información sobre la víctima y el modus operandi de los delincuentes (hora del delito, lugar del mismo, etc.) pero en muchos casos puede resultar difícil tener información sobre el delincuente (es fácil determinar el sexo de delincuente pero, por ejemplo, a una señora mayor que le han quitado el bolso de un tirón puede parecerle joven un individuo de 25 años) (1).

Las encuestas de autodenuncia son el mejor método para conocer la evolución de la delincuencia juvenil. Se realizan sobre una muestra de sujetos, generalmente de edades entre 14 y 21 años y se obtienen datos sobre los actos que han cometido así como sobre características socioeducativas de aquéllos. Desgraciadamente, en nuestro país sólo se ha realizado una de estas encuestas, en el año 1992, lo que permitió un conocimiento puntual de las conductas delictivas de los jóvenes en ese momento pero no nos dice nada de posibles tendencias de las mismas (Rechea, Barberet, Montañés y Arroyo, 1995).

Como ninguna de estas técnicas ha sido suficientemente desarrollada en nuestro país, únicamente se puede disponer de las estadísticas oficiales. Estas estadísticas, como veremos a continuación tampoco van a proporcionar información suficiente como para determinar con exactitud esas tendencias, la evolución legislativa en el ámbito de la Justicia de Menores ha supuesto un impedimento para la construcción de buenas estadísticas oficiales.

Pero, a lo largo de estos veinticinco últimos años no sólo ha cambiado la justicia juvenil. Los cambios legislativos han alcanzado a otras esferas jurídicas. En 1995 apareció un nuevo Código Penal que entró en vigor en 1996. Este nuevo Código ha supuesto la desaparición de algunos delitos, la inclusión de ciertas conductas como tipificadas y el cambio de pertenencia de categoría delictiva de algunos delitos concretos.

Todos estos cambios han supuesto una ardua tarea para los encargados de confeccionar las estadísticas oficiales. Y, en un periodo en el que también han evolucionado las técnicas de recogida y análisis de datos, la dificultad para llegar a un modelo fiable y válido para contabilizar la delincuencia han sido enormes. De todas las estadísticas oficiales, las que aquí nos interesan son las elaboradas por los Cuerpos de Seguridad del Estado que nos indican el número de denuncias presentadas para cada uno de los delitos tipificados. Además son las únicas que tienen una continuidad suficiente como para intentar hablar de tendencias en la delincuencia juvenil.

APROXIMACION A LA DELINCUENCIA JUVENIL

En este apartado partiendo de los datos de delincuencia oficial se realizará una aproximación a lo que ha sido el fenómeno 'delincuencia juvenil' en la última década del siglo. Las estadísticas que elabora el Ministerio del Interior revelan que desde el año 1992 se da una estabilidad en el número de detenciones, tanto sobre la población adulta como sobre la de jóvenes, como se puede comprobar en la Figura 1. Estos datos entrarían en contradicción con la creencia generalizada de que a pesar de que las tasas de delincuencia se han estabilizado en general, la delincuencia juvenil ha aumentado.

A pesar de lo que puede observarse en la Figura 1, lo cierto es que esta afirmación es real. Primero, aunque el devenir de las denuncias en el grupo de adultos es un poco errática, se puede comprobar que la sucesión de mínimos y máximos tiende a la media. Por el contrario, en el caso de las denuncias sobre menores, aunque se da una tendencia ligerísima, las tasas tienden a subir. En segundo lugar, si se tiene en cuenta la pirámide de la población actual, se comprueba que cada vez hay menos sujetos en el rango de edad de 13 a 18 años, lo que significa que, cada año hay una proporción mayor de menores que delinquentes.

En la Figura 2, en la que se ha representado la evolución de la delincuencia juvenil en una

escala acorde con las magnitudes de este fenómeno, se observa mejor la tendencia al crecimiento de la misma (2).

Esta afirmación que en principio puede parecer algo alarmante, precisamente en un momento en que la opinión pública está especialmente conmocionada (3), debería ser matizada ya que es posible que hayan entrado en juego otros factores que podrían explicar ese aumento del que hablan tanto las estadísticas policiales como otros datos.

Por lo que respecta a las estadísticas policiales, ese aumento de denuncias podría explicarse simplemente desde un punto de vista metodológico. Dado el periodo de transición que se da en la actualidad respecto a la elaboración de las mismas, y la dificultad para conseguir una unanimidad de criterios en la definición del problema de la delincuencia juvenil, es posible que el aumento detectado en los últimos años se deba más a la metodología de trabajo de recogida de datos de estas estadísticas que al reflejo de la realidad.

No obstante, como la información alternativa de que se dispone indica tendencias similares a las de las estadísticas policiales, es posible que este dato esté indicando simplemente que hay más denuncias sobre este tipo de delinquentes; esto es, que ha disminuido la cifra negra de la delincuencia juvenil. Respecto a este hecho se ha dado una evolución en la sociedad española que, por un lado se ha vuelto más intransigente con los jóvenes y, por otro, asuntos que antes se solucionaban de una forma amigable se trasladan ahora a la esfera judicial para su resolución. La situación de hecho podría ser la misma, es decir, el fenómeno delincuencial puede que tenga las mismas dimensiones pero se hace más evidente porque se pone en conocimiento de las instancias de control.

Sin embargo, sea como sea, el fenómeno está ahí y tiene dimensiones propias. En la Figura 3 se pueden observar las categorías delictivas que se dan entre los jóvenes con una prevalencia mayor del 5%, esto es, categorías delictivas en las que hay involucrados, por lo menos, un 5% de la población de delinquentes o lo que es lo mismo, un número significativo de sujetos que realizan estos delitos (Rechea y Fernández, 2000). Además, en esta figura se puede ver como evoluciona la delin-

cuencia juvenil conforme los sujetos crecen en edad.

La categoría delictiva en la que están involucrados un mayor número de sujetos es la de los delitos contra el patrimonio, con un 50% de los sujetos delincuentes. Esta es la única de las categorías delictivas consideradas en la que los sujetos van desistiendo conforme aumenta su edad. Sólo un 25% de delincuentes está involucrado en la comisión de delitos correspondientes a la categoría de delitos contra las personas pero, esta categoría muestra una tendencia al alza con la edad. Por otro lado, las categorías delictivas contra el orden público y contra la seguridad colectiva se manifiestan de una manera significativa tan sólo en los jóvenes de mayor edad (a partir de los 16 años). Delitos de tráfico, como la conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, las imprudencias temerarias, o delitos contra la salud pública son conductas que van a tener una mayor prevalencia en la jurisdicción de menores una vez entre en vigor la nueva LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

Es importante tener esto en cuenta porque cuando se publiquen las futuras estadísticas de la delincuencia juvenil, si continúa dándose una tendencia al alza de la misma, ésta no deberá explicarse necesariamente como un aumento del fenómeno sino más bien como consecuencia del cambio legislativo.

CONCLUSIONES

El análisis de los datos criminológicos sobre la delincuencia juvenil debe realizarse con sumo cuidado como consecuencia de los pro-

blemas metodológicos y conceptuales a los que se ha hecho referencia a lo largo de este artículo. Los sucesivos cambios legislativos han hecho difícil contar con una definición unívoca de joven y menor delincuente a lo largo de los últimos años de este siglo. Es por eso que la interpretación de las estadísticas oficiales debe hacerse siempre teniendo en cuenta estos cambios.

La utilización de datos alternativos para la interpretación del fenómeno de la delincuencia juvenil es fundamental porque permitiría comprender algunas de las informaciones que aportan las estadísticas oficiales de este tipo de delincuencia.

BIBLIOGRAFIA

- Garrido, V., Stangeland, P., Redondo, S. (1999). *Principios de Criminología*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- Pantoja García, F. (1997). *Algunas notas y comentarios a la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor y su aplicación práctica*. Madrid, Colex.
- Rechea, C., Barberet, R., Montañés, J., y Arroyo, L. (1995). *La delincuencia juvenil en España. Autoinforme de los jóvenes*. Madrid, Ministerio del Interior.
- Rechea, C., y Fernández, E. (2000). *Impacto de la nueva Ley penal juvenil en Castilla-La Mancha*. Informe del Centro de Investigación en Criminología, UCLM, Albacete.

NOTAS

- (1) En nuestro país sólo se han realizado dos encuestas de este tipo por lo que ni siquiera se podría establecer una tendencia sobre la delincuencia general.
- (2) Esta tendencia al alza en los últimos años se ha confirmado en otras investigaciones empíricas, véase "Previsió de l'impacte a l'àmbit territorial de Catalunya de l'entrada en vigor de la llei orgànica reguladora de la responsabilitat penal dels menors" (Enero 2000), Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia, Direcció General de Mesures Penals Alternatives i de Justícia Juvenil e "Impacto de la nueva Ley penal juvenil en Castilla-La Mancha" (2000), Universidad de Castilla-La Mancha, Centro de Investigación en Criminología, a petición de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- (3) Durante los meses de marzo a junio de 2000 se sucedieron un cierto número de muertes protagonizadas, presuntamente por jóvenes de menos de 18 años: EL PAÍS, 2-4-2000, 29-5-2000 y 6-6-2000.

LA DELINCUENCIA ECONOMICA: EL FRAUDE FISCAL Y ADUANERO

JOSE PEREZ NAVARRETE

Comandante de la Guardia Civil
Jefatura del Servicio Fiscal

INTRODUCCION

El afán de enriquecimiento es prácticamente una constante que aparece de manera permanente asociada a la práctica totalidad de las distintas formas de vida en sociedad. Podría decirse que es algo inherente a la condición humana.

Los avances que la modernidad ha traído a nuestra actual forma de vida en común, han producido un vertiginoso crecimiento de los bienes de consumo. La propia existencia de los bienes de consumo ha incrementado en el ser humano la necesidad y la voluntad de disposición de recursos que permitan adquirir aquellos bienes y comodidades puestos a su alcance.

La satisfacción de esas necesidades o la voluntad de posesión han conducido con frecuencia al ser humano a la vulneración de normas básicas de convivencia. El respeto a la propiedad ajena ha sido desde antiguo una de las normas de convivencia antes vulneradas.

La compleja sociedad moderna, el elevadísimo nivel mercantilista alcanzado y los complicados entramados financieros, han proporcionado a los enemigos de las reglas establecidas una oportunidad de ejercitar su imaginación para disponer de una fuente de recursos superior a la que pudieran proporcionarle sus legítimos esfuerzos y capacitación profesional.

El avance de estas conductas ha traído en los ordenamientos jurídicos de la sociedad contemporánea, un conjunto de figuras delictivas en permanente adaptación a la imaginación del delincuente.

Nuevas formas políticas, especialmente desde la introducción del concepto social en

los Estados modernos han desarrollado formas de delincuencia que han pretendido explotar en favor de sus autores el componente económico de la protección social.

El ingreso de España en las Comunidades Europeas, el establecimiento de un presupuesto común, la ampliación del paraguas de lo social al ámbito europeo y la necesidad de establecer equilibrios entre las regiones han proporcionado al espectro delictivo nuevas formas a considerar.

De la amplia diversidad de formas de la delincuencia económica, únicamente se van a mencionar en estas páginas, aquellas que entran dentro de la competencia que el Servicio Fiscal de la Guardia Civil ha venido ejerciendo.

CONCEPTO DE DELITO ECONOMICO

No tendría sentido hablar de delitos económicos sin la existencia de un derecho penal de la misma denominación. La propia naturaleza del derecho penal obliga a establecer cuales son aquellos bienes que los distintos preceptos de su contenido tienden a proteger. Siguiendo a Cesar Herrero (1), que en su obra sobre delitos económicos, cita a Martos Núñez (2), podemos definir el Derecho penal económico como: "el conjunto de normas jurídico-penales que protegen el sistema económico-constitucional", entendiéndose por sistema económico-constitucional, "el conjunto de instituciones y mecanismos de producción, distribución, consumo y conservación de bienes y servicios que fundamentan el orden socioeconómico justo, objetivo esencial del Estado Social y democrático de Derecho".

Esa formulación es derivada del cada vez más necesario intervencionismo estatal en la economía, que debe llegar incluso a las sanciones penales para aquellos comportamientos de carácter grave y para los que el establecimiento de sanciones administrativas sería claramente ineficaz e insuficiente.

Otros autores parten para definir este sector del Derecho Penal del orden socio-económico como objeto de protección (3), haciéndolo como "el conjunto normativo que, en el ámbito penal, se encargará de la protección de dicho orden".

Pueden utilizarse para definir el Derecho Penal Económico interpretaciones estrictas del mismo (4), en cuanto a la protección de la intervención del Estado en la economía, o a la del propio sistema en sí. Es este sentido el que más encaja para englobar aquellos tipos penales específicos que se comentarán en el presente artículo.

En definitiva y siguiendo a Virginia Sánchez López (5), utilizaremos como contenido del Derecho Penal Económico el que "viene dado por el conjunto de infracciones que atentan contra las disposiciones reguladoras de la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, y, en general, las lesiones de los bienes jurídicos supra individuales, producidas en el marco de la actividad económica".

CLASES DE DELITOS ECONOMICOS

El abanico de actuaciones delictivas que pueden ser incluidas en el apartado de delincuencia económica, es muy amplio. Como aproximación a dicha amplitud, podemos encontrar una lista de actividades en la Recomendación R(81)12 del Consejo de Europa sobre la criminalidad económica, que incluye las siguientes:

- Formación de carteles.
- Prácticas fraudulentas y abuso de la situación económica por parte de empresas multinacionales.
- Obtención fraudulenta o desvío de fondos concedidos por el Estado o por organizaciones internacionales.
- Infracciones en el dominio de la informática (por ejemplo: robo de datos, violación de secretos, manipulación de datos informáticos).
- Creación de sociedades ficticias.
- Falsificación del balance de empresa y violación de la obligación de llevar una contabilidad.
- Fraudes relativos a la situación comercial y a los capitales de las sociedades.
- Violación por parte de la empresa de las normas de seguridad y de salud laboral para sus empleados.

- Fraude en perjuicio de los acreedores (por ejemplo bancarrota, violación de los derechos de propiedad intelectual o industrial).
- Infracciones contra los consumidores (especialmente: falsificación de mercancías y declaración falsa, atentados contra la salud y la higiene pública, abuso de la debilidad y de la inexperiencia del consumidor).
- Concurrencia desleal (incluida la corrupción de funcionarios de la empresa concurrente).
- Infracciones fiscales y elusión de prestaciones sociales por las empresas.
- Infracciones aduaneras (por ejemplo elusión de los derechos de aduana, violación de contingentes).
- Infracciones en materia monetaria y de cambio.
- Infracciones de bolsa y bancarias (por ejemplo, operaciones financieras de "iniciados", manipulación abusiva de los mercados de valores y abuso de la inexperiencia del público).
- Infracciones contra el medio ambiente.

Recoger en relación con esta lista de actividades asociadas a la criminalidad económica, cuantos tipos penales puedan individualizarse, nos llevaría a la enumeración de una gran parte de nuestro texto penal. Por ello debemos realizar una selección acorde con el enfoque pretendido de éstas páginas.

El Código Penal vigente, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, distribuye los delitos que, con arreglo a lo expresado en los párrafos anteriores, pueden ser catalogados como delitos económicos, en diferentes capítulos. Ello no ha satisfecho a los distintos autores (6), en cuya opinión los delitos contra el patrimonio y contra el orden socioeconómico no pueden ser tratados de manera homogénea, al representar bienes jurídicos protegidos diferentes. Siendo por otra parte, considerados en título separado otros que protegen el mismo bien jurídico, tales como los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social.

Analizar cuantos tipos penales se incluyen en los Títulos XII y XIV del vigente Código Penal, nos llevaría más allá de la finalidad de este artículo, apartándonos de la interpreta-

ción en sentido estricto de los delitos económicos. Al hablar de delitos económicos, no podemos dejar al margen el tipo penal establecido en la Ley Orgánica 12/95 de Represión del Contrabando, al que dedicaremos especial atención. Si nos detendremos con interés en los delitos de fraude, especialmente en su versión comunitaria, que ha presentado en los últimos años una variada casuística cuyo seguimiento es importante al considerar los delitos económicos.

EL FRAUDE COMO DELITO ECONOMICO

La criminalidad económica, denominada por algunos autores criminalidad de cuello blanco, ha gozado en muchos sectores de la sociedad de cierta comprensión. La astucia que normalmente se asocia a este tipo de delincuentes, ha motivado una visión menos mala frente a la sociedad, que la delincuencia convencional. Se ha considerado menos peligrosa y la impunidad con que se han beneficiado en muchos casos les ha proporcionado un cierto sentimiento de admiración (7).

Si esto es cierto con carácter general, en el caso del fraude es mucho más evidente. Para referirse al fraude y a su situación en España es obligatorio acudir al denominado Informe sobre el fraude en España (8). Por acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de agosto de 1993 se creó la Unidad Especial para el Estudio y Propuesta de Medidas para la Prevención y Corrección del fraude, a la que se le encomendó el "análisis y propuesta de medidas en relación con los actos que pueden ocasionar daños a la Hacienda Pública y a la Tesorería de la Seguridad Social" (9).

En sintonía con la reacción ante la sociedad que el fraude produce, tal como se ha comentado en párrafos anteriores, hay que hacer referencia a la percepción social del fraude detectada por la Unidad mencionada (10). A través de técnicas de encuesta el Informe pudo determinar que el fraude fiscal goza de una mayor tolerancia que el fraude social, disculpándose al ciudadano que defrauda en los ingresos públicos, es decir el que paga menos impuestos de los que le corresponden.

Aun cuando puede encontrarse una mayor tolerancia hacia el fraude fiscal, hay que tener

en cuenta que citando el Informe mencionado (11): "Algunos tipos de fraude, como son los relativos a la percepción de determinadas subvenciones y prestaciones, pueden llegar a producir efectos socioeconómicos profundos por la vía de la corrosión de la moral social del trabajo". A ese devastador efecto, habrá que añadir un importante componente desalentador para el conjunto de la sociedad causado por la corrupción siempre presente en muchos de los casos de fraude.

TIPOLOGIA DEL FRAUDE

Citamos aquellas áreas que el Informe sobre el fraude en España contempla, antes de entrar en detalle en algunos de ellos. Así, consideramos las siguientes áreas de fraude:

- En la economía sumergida, que implica la transgresión de normas que regulan múltiples aspectos, generando distintas modalidades de fraude.
- Fraude fiscal y aduanero, que incluye:
 - Fraude Inmobiliario.
 - Fraude en Valores Mobiliarios y otros Activos Financieros.
 - Fraude en las Aduanas.
 - Fraude en los Impuestos Especiales.
 - Fraude en la Recaudación Ejecutiva.

Tras todo estos tipos de fraude siempre planea la ocultación o minusvaloración de hechos económicos, que constituyen la base sobre la que se calculan los ingresos tributarios del Estado. La dificultad de un control exhaustivo y la fragmentación de la actividad económica han generado una importante casuística en este campo.

El más moderno de los componentes de nuestro sistema tributario, el IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido), ha proporcionado una fuente de oportunidades para la picaresca de los defraudadores. Actitud beneficiada por la no cooperación en términos generales del consumidor final, quien podría a través de su exigencia en las facturaciones, ser garante del funcionamiento del sistema.

No se trata en estas páginas de detallar al máximo los componentes tributarios que pue-

den ser defraudados en cada uno de los tipos. Nos detendremos en aquellos que desde la perspectiva de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pueden tener mayor trascendencia profesional.

Fraude en las Aduanas.

Hablar del fraude en las Aduanas es hablar del fraude al conjunto de la normativa aduanera. La infracción tradicionalmente más representativa es el contrabando. Desde 1982 la legislación específica de contrabando contempla una figura delictiva que, a pesar de su no inclusión en el Código Penal, puede ser indudablemente catalogada como delito económico.

La tradición del contrabando en España ha situado esta actividad entre aquellas que, en general y en determinados entornos geográficos, en particular, goza de una permisividad social más alta.

Las nuevas modalidades de circulación de mercancías con arreglo a la normativa aduanera vigente, ha motivado la aparición de modernas formas de vulneración. Así, junto al tradicional alijo mediante el desembarco en las playas o el cruce de las fronteras por pasos no habilitados, han aparecido formas modernas entre las que podemos destacar el desvío de tránsitos, la falsa declaración de mercancías, la alteración de los orígenes, el abuso del Régimen de Perfeccionamiento Activo, el falseamiento de información para acogerse al sistema de Preferencias Generalizadas y las percepciones fraudulentas en base al sistema de Restituciones Agrarias.

El contrabando de tabaco.

El elevado componente de fiscalidad que las labores de tabaco han tenido en su precio de venta al público ha provocado desde tiempos ya históricos una atracción hacia el contrabando de esos productos. Situándonos en los precios en Estanco de las marcas de gama alta de cigarrillos rubios en diciembre de 1998, sobre las 365 pesetas de una cajetilla, un 70,53% es su porcentaje de fiscalidad. Teniendo en cuenta que el precio de una cajetilla de rubio americano adquirida en fábrica de origen no supera en mucho las 60 pesetas,

podemos comprender el estímulo de los contrabandistas hacia un más que rentable margen de beneficios. En los últimos tiempos la aparición de famosas marcas falsificadas hacen pensar en una disminución de los costes, con el consiguiente incremento de los beneficios. Esta circunstancia añade un mayor riesgo para los consumidores de esos productos de procedencia ilícita.

Para conocer la dimensión del problema con mayor detalle es necesario acudir a los estudios realizados por encargo de Tabacalera SA sobre los consumidores de tabaco rubio, que bajo la forma anónima de encuesta, han permitido establecer de forma muy aproximada a la realidad las estimaciones del contrabando. Se presentan esos resultados en forma de gráfico evolutivo desde 1991 y que refleja el porcentaje que sobre el total del consumo de cigarrillos rubios en España representa la estimación del contrabando. En el año 1997 el porcentaje estimado de tabaco de contrabando era del 14%, mientras que en 1999 se estimaba únicamente un 5,2%.

Esta evolución, si tenemos en cuenta el porcentaje de fiscalidad correspondiente a los distintos años, unido al beneficio para el sector industrial y el de los expendedores legítimos, nos permite igualmente establecer durante los

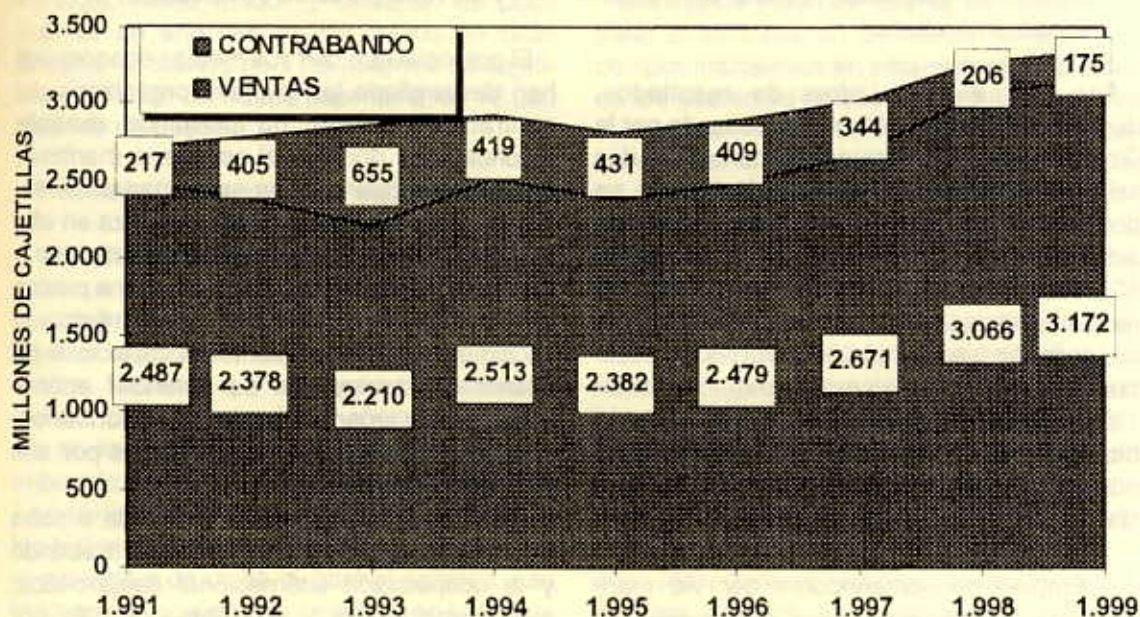
años mencionados las pérdidas de recaudación fiscal y de ingresos en los sectores afectados.

Las cifras contenidas en los cuadros son de por sí elocuentes para comprender el alcance del problema en España. La dimensión a nivel de la Unión Europea, refiriéndonos a cifras de 1997, alcanzó los 265.000 millones de pesetas.

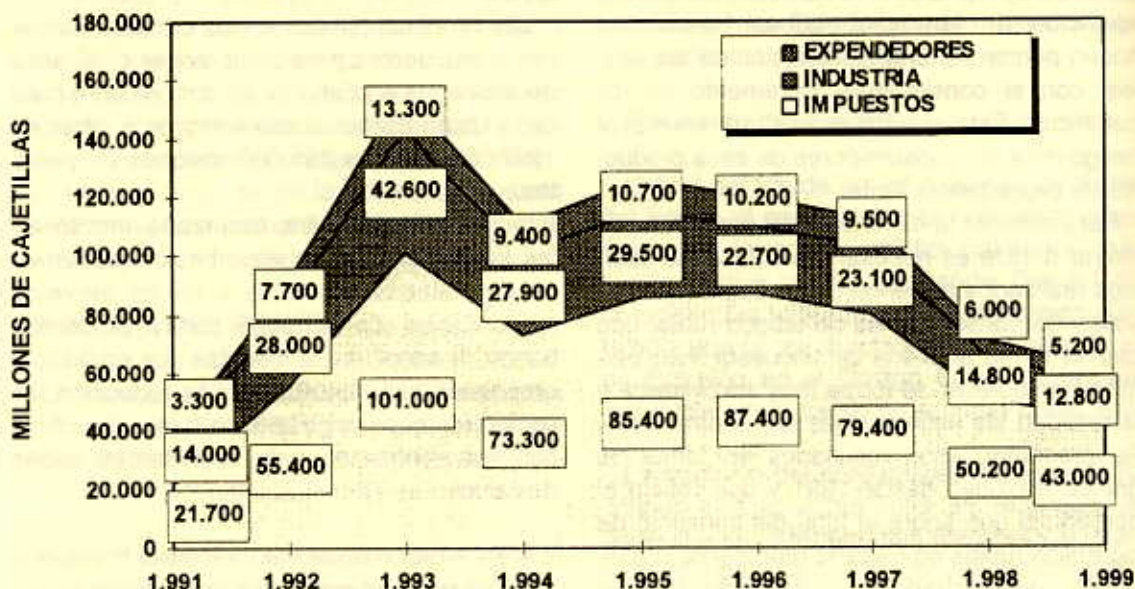
La astronómica cifra alcanzada motivó en las Instituciones Europeas, en los gobiernos de los Estados miembros y en los servicios responsables de la lucha contra el contrabando, la adopción de medidas que en distinta proporción han contribuido a la reducción del componente de contrabando hasta las cifras actuales. Entre las más importantes caben destacar:

- Prohibición de la utilización del transporte TIR para determinadas mercancías sensibles (cigarrillos y alcohol).
- Suspensión de las garantías globales para el tránsito de cigarrillos a través de la Unión Europea.
- Incremento de la cooperación a nivel internacional estableciendo bajo la coordinación y dirección de la actual Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

VENTAS DE CIGARRILLOS RUBIOS Y ESTIMACIÓN DEL CONTRABANDO



PÉRDIDA DE RECAUDACIÓN FISCAL Y DE INGRESOS PARA EXPENDEDORES Y FABRICANTES COMO CONSECUENCIA DEL CONTRABANDO



(OLAF), un grupo de trabajo (Task Group Cigarettes) con la participación de todos los países de la Unión Europea.

- Establecimiento por parte de la Guardia Civil de la Operación Montaña que supuso un cerco al contrabando de tabaco con origen en Andorra.
- Realización de presiones internacionales que condujeron al establecimiento de una legislación adecuada contra el contrabando en Andorra.

Por citar algunas cifras de resultados, durante la Operación Montaña realizada por la Guardia Civil, se incautaron cerca de dos millones y medio de cajetillas de tabaco, se practicaron 78 detenciones, se levantaron actas contra 1.100 imputados y se incautaron 806 vehículos. La estimación del fraude evitado a la Hacienda Pública en el transcurso de la operación fue de 114.000 millones de pesetas.

Las organizaciones dedicadas al contrabando de tabaco han adaptado su práctica a nuevas modalidades, pudiendo significar entre las más importantes las siguientes :

- Empleo de contenedores por vía marítima, mediante la falsa declaración de

mercancías o la ocultación entre las de lícito comercio.

- Transporte en camiones por carretera, declarando igualmente con falsedad las mercancías contenidas.
- Utilización del tránsito por ferrocarril en el que no se ha aplicado la suspensión de las garantías globales.
- Uso de dobles fondos de gran capacidad y elevado grado de sofisticación.

El potencial que con sus medios económicos han desarrollado las grandes organizaciones contrabandistas les ha permitido durante muchos años dominar el escenario marítimo, organizando operaciones escalonadas de alijos en costa a partir de buques nodriza en alta mar, utilizando lanzaderas, lanchas rápidas y pesqueros para llegar sucesivamente a puntos de la costa española o portuguesa, llegando en algunos casos, mediante su capacidad de allanar obstáculos con su potencial económico, a descargar en los recintos portuarios, con garantía de no ser sorprendidos por sus propios colaboradores.

El incremento de la presión llevada a cabo por los servicios de represión del contrabando y la cooperación internacional desarrollada, han permitido que la modalidad de alijo por

mar no sea en la actualidad la más utilizada para el contrabando. La permanente disposición de los medios adecuados, la práctica en su utilización y su gran potencial corruptor, obligan a no abandonar la prevención hacia esa tradicional amenaza.

En los últimos años la búsqueda de mayores beneficios económicos ha hecho cambiar la tendencia de los destinos finales del tabaco de contrabando. El precio de venta al público de las labores de tabaco rubio en países como el Reino Unido, ha provocado el que las mismas organizaciones que enviaban su ilícita mercancía para el suministro de los mercados clandestinos de Italia o España, hayan diversificado sus esfuerzos y con la oportuna adaptación de las marcas preferidas por los consumidores hayan invertido el sentido de las tradicionales rutas.

La infraestructura de transporte, la existencia de redes y de lugares de ocultación, ha mantenido a nuestro país como escenario de esa actividad, notándose incluso un fuerte incremento del desvío al contrabando hacia otros países, de marcas de producción nacional.

Muestra del cambio de tendencia mencionado en los párrafos anteriores ha sido la reciente desarticulación llevada a cabo por la Unidad Central de Investigación del Servicio Fiscal, de una organización de contrabando centrada en España y con ramificaciones en Portugal, Reino Unido y Gibraltar. En poco más de un año habían introducido en Gran Bretaña no menos de 17,5 millones de cajetillas causando un fraude superior a los 16.000 millones de pesetas.

Fraude en los impuestos especiales.

Uno de los principales componentes del fraude en materia de Impuestos Especiales lo constituye la comercialización fraudulenta de labores de tabaco, que ya ha sido profusamente tratada en el apartado anterior. Quedarían pues para tratar ahora los fraudes en el Impuesto sobre Hidrocarburos y el Impuesto sobre Alcohol y Bebidas Derivadas. La participación de la fiscalidad en el precio de los hidrocarburos es de un 61% en el caso de la gasolina y de un 55 % para el gasóleo. Ese margen de fiscalidad ha originado en busca de

grandes beneficios, operaciones de fraude tal como el descubierto por la Unidad Central del Servicio Fiscal en la Operación NIÑO.

Una organización delictiva se hizo con un depósito fiscal, adquiriendo hidrocarburos en régimen suspensivo. Durante un corto período de tiempo realizaron compras de grandes cantidades de combustible que eran ofrecidos a distribuidores de detalle a precios muy inferiores a los de mercado. Ante los requerimientos de la Agencia Tributaria para la liquidación de los Impuestos Especiales recaudados consiguieron distintos aplazamientos. Las garantías depositadas y los responsables de las mismas desaparecieron, no ingresando las cantidades debidas a la Hacienda Pública. A lo largo de la investigación fueron detenidas cuarenta y seis personas y el volumen de fraude estimado alcanzó los 9.600 millones de pesetas.

Por lo que respecta al Alcohol y Bebidas Derivadas, como señala el Informe sobre el Fraude en España (12), la elevada cuantía del impuesto sobre el alcohol (1.140 ptas/litro de alcohol absoluto) supone un incentivo económico muy alto para la realización de fraude. La desaparición de fronteras, con la consiguiente imposibilidad de realización de controles sistemáticos y la circulación en régimen suspensivo de estas mercancías entre depósitos fiscales a lo largo y ancho de toda la geografía europea, ha incrementado la incidencia de este tipo de fraudes.

Del mismo modo en que se ha señalado al tratar el contrabando de tabaco, la diferencia de tipos impositivos en esta materia existentes en los diferentes países de la Unión Europea (13) ha motivado la existencia de tráficis ilícitos de alcohol en sentido norte-sur y sur-norte.

Las modalidades de abuso del tránsito, de empleo de destinos legales sin su conocimiento, la falsa declaración de mercancía y las asociadas falsificaciones de documentos de acompañamiento, de sus sellos de cancelación o de las precintas correspondientes, están siempre presentes en este tipo de fraude, que puede alcanzar proporciones importantísimas en perjuicio de la Hacienda Pública. Sirva como muestra uno de los últimos casos objeto de investigación por parte de la Unidad Central del Servicio Fiscal, en el que individuos y empresas de Holanda, Portugal y España en un período no superior a

un año, habían causado un fraude en la Hacienda española, lugar de consumo final del alcohol transportado, superior a los 3.000 millones de pesetas.

Fraude en las subvenciones.

Uno de los indicativos de la evolución del Estado social y democrático de Derecho es el intervencionismo del Estado. Una de las formas más loables de ese intervencionismo es la que se encuentra frecuentemente asociada a la idea de servicio público (14). La cuantía de las subvenciones (15), que ocupan una parte importante del Presupuesto Nacional y su finalidad junto con otros gastos, de redistribución de la riqueza, ha obligado a una regulación legal precisa y a su inclusión en evitación de los posibles abusos como uno de los tipos penales del artículo 308 del vigente Código Penal. Esa regulación tiene el fundamento de mayor nivel en el mandato contenido en el artículo 31.2 de la Constitución Española de 1978, acerca de la asignación equitativa de los recursos públicos que debe realizar el gasto público (16).

Siguiendo el Informe sobre el Fraude en España (17), podemos encontrar distintos tipos de prácticas irregulares en materia de subvenciones:

a) Percepción de subvenciones, superando el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario.

b) Incumplimiento, total o parcial, de los requisitos de concesión de la subvención o falseamiento de los datos o documentos exigidos.

c) Destinar parte de la ayuda a finalidades no incluidas en el objeto de la subvención.

d) No facilitar a la Administración la información requerida o los datos imprescindibles para el seguimiento y control de las subvenciones.

e) Incumplimiento de alguna de las condiciones impuestas al beneficiario con motivo de la concesión de la subvención.

Una parte importante de esas tipologías se producen con fondos procedentes de los presupuestos generales de las Comunidades. De ahí que ese tipo de fraude requiera un

esfuerzo en los distintos sectores normativos, tanto comunitario como nacional. Las peculiaridades de ese fraude aconsejan un estudio más detallado del mismo en un apartado específico.

FRAUDE COMUNITARIO

Lo encontramos definido en el Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas de 26 de julio de 1995, cuando en su artículo 1, dispone:

Artículo 1.

1. A efectos del Presente Convenio será constitutivo de fraude que afecta a los intereses financieros de las Comunidades Europeas;

a) en materia de gastos, cualquier acción u omisión intencionada relativa:

– a la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes del presupuesto general de las Comunidades o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta;

– al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto;

– al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquellos para los que fueron concedidos en un principio;

b) en materia de ingresos, cualquier acción u omisión intencionada relativa:

– a la utilización o a la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tengan por efecto la disminución ilegal de los recursos del presupuesto general de las Comunidades Europeas o de los

presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta;

- al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto;

- al desvío de un derecho obtenido legalmente, que tenga el mismo efecto.

La definición recogida establece dos grandes apartados en las posibilidades de fraude, el cometido en materia de gastos y el cometido en materia de ingresos. Ello nos conduce a examinar en líneas generales el contenido y la estructura del presupuesto comunitario (18).

El presupuesto comunitario.

Utilizando cifras publicadas correspondientes al año 1998 (19) el presupuesto comunitario alcanzó una cifra superior a los ochenta y dos mil millones de ecus.

Ingresos.

Constituyen los ingresos, los recursos propios tradicionales (14.000 millones de ecus), el IVA (33.000 millones de ecus) y el cuarto recurso (35.000 millones de ecus).

Los recursos propios tradicionales son los derechos o aranceles de aduanas, las exacciones agrícolas y las cotizaciones del azúcar. Por lo que se refiere al IVA, cada Estado miembro ingresa cada año a la Unión Europea el 1,4% de la base de dicho impuesto.

El denominado cuarto recurso, es un recurso variable, basado en el Producto Nacional Bruto de cada Estado miembro.

Gastos.

La principal partida de gastos se encuentra en el sector agrícola, la sección Garantía del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola FEOGA, que alcanza un 47% del total (39.000 millones de ecus). Las acciones estructurales representan 28.800 millones, a saber, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca, FEOGA Sección Orientación, y otros gastos gestionados directamente por la Comisión como las acciones exteriores, investigación y desarrollo

tecnológico, que suponen 10.700 millones de ecus, además de los gastos de personal y de administración.

Fraude en materia de ingresos.

El estudio del presupuesto comunitario, nos permite ver de qué forma pueden ser perjudicados los intereses financieros de las Comunidades Europeas. Ese perjuicio puede ser tanto en la producción de mermas en los ingresos como en ocasionar gastos indebidos. De ahí que contemplemos dos grupos de modalidades de fraude.

Recursos propios tradicionales (aranceles de aduanas y exacciones agrícolas).

A pesar de ser la menor de las partidas componentes del presupuesto comunitario, la incidencia del fraude en la misma es importantísima, recogiéndose una casuística considerable. A modo de ejemplo citaremos algunos de los considerados clásicos (20).

- Falsa declaración del código aduanero, que permite al utilizar un arancel muy bajo, pagar una cantidad mucho más reducida que la que le correspondería en materia de derechos de aduana.

- Falsa declaración del origen de la mercancía para acogerse a determinados beneficios como los recogidos en el Sistema de Preferencias Generalizadas, que permiten aplicar aranceles de aduanas mucho más reducidos o nulos. Ese mecanismo se utiliza también para burlar la reglamentación que en materia anti-dumping se establece para la protección de determinados sectores de producción europeos.

- Desvío de mercancías en tránsito. La posibilidad de circulación de mercancías en régimen suspensivo del pago de derechos arancelarios y otros impuestos, ha sido una fuente constante para organizaciones delictivas con el fin de conseguir que esa suspensión se convierta en un beneficio definitivo para sus intereses.

Tanto los tránsitos comunitarios como los internacionales del régimen TIR, se encuentran basados en un sistema de garantías. Estas garantías que para determinadas mer-

cancias son en ocasiones muy desproporcionadas frente al montante de los derechos cuya percepción quieren garantizar, no han sido con frecuencia un mecanismo eficaz.

La falta de agilidad en la verificación de la cancelación definitiva de un tránsito por parte de la aduana de salida del territorio comunitario, ha permitido la aparición de muchos casos de fraude. Lamentablemente la utilización de sellos falsos y la posible corrupción asociada suelen estar con frecuencia presentes en dichos casos. Durante años, hasta la prohibición de la utilización de garantías globales para el transporte en tránsito de cigarrillos, fue una de las modalidades preferidas por los contrabandistas. Es oportuno citar aquí que el importe de los derechos correspondientes a cada contenedor o camión de cigarrillos se eleva a un millón de ecus.

Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA).

Supone una parte importantísima del presupuesto comunitario. Al mencionar esta modalidad al citar el Informe sobre el Fraude en España, ya hemos visto la permisividad social que sobre el mismo existe y su extensión. Por miles de millones se citan siempre los montantes en los descubrimientos de fraude en materia de IVA. La sustentación de este ingreso comunitario en los de los Estados Miembros deriva en un fraude comunitario lo que constituye esencialmente un perjuicio a las respectivas Haciendas Nacionales (21).

El Cuarto Recurso.

La propia esencia de este recurso, en el que no ha lugar a la existencia de fraudes, indica el equilibrio establecido en materia financiera entre todos los Estados miembros. El déficit de recaudación que se produzca a causa de los fraudes en los otros componentes de los ingresos comunitarios, será compensado por los Estados Miembros vía Cuarto Recurso.

Fraude en materia de gastos.

FEOGA-Garantía.

Como hemos visto anteriormente, esta partida representa un sector importante de los gastos del presupuesto comunitario. Se han

descubierto en ella un gran número de fraudes. Mencionaremos algunos de los casos detectados en las distintas actividades que tienen algún tipo de subvención económica.

- Fraude en el almacenaje público de los excesos de producción, retirados del mercado para garantizar un precio mínimo a los agricultores, causado al no ser real la cantidad de almacenamiento.

- Destrucciones ficticias de productos tanto en su calidad como en cantidad, no siendo efectiva la retirada del mercado.

- Desvío a mercados de consumo normales, de productos agrícolas dotados de ayudas para su utilización en la industria o en la alimentación animal.

- Restituciones a la exportación, que suponen el componente principal de los gastos en materia agrícola. Este tipo de fraude reviste las siguientes modalidades principales:

- Sustitución de los productos para los que se concede la restitución por otros de diferente naturaleza, calidad u origen. Han sido significativos los descubiertos en nuestro país en el intento de salida declarando carne de bovino de primera calidad (con derecho a restitución), conteniendo en realidad carcasas de pollo, despojos o extremidades de escasisimo valor. El fraude en estas ocasiones alcanza tanto a las subvenciones como en la distribución en mercado nacional de un producto cuyos beneficios no pueden evidentemente ser declarados.
- Exportaciones ficticias de mercancías, siendo desviadas al mercado Comunitario. Se acredita la salida mediante la falsa cancelación de los documentos aduaneros. Se ha detectado esta práctica con azúcar de producción comunitaria, que tras haber percibido fuertes cantidades en concepto de restitución, es reintroducida en el mercado comunitario.
- Exportaciones de mercancías dotadas de restituciones diferenciadas a países distintos a aquellos para los que se concede precisamente la restitución. Se utilizan para consumir el fraude documentos falsos que acreditan la puesta a consumo en tales destinos privilegiados.

- Fraude en las cuotas de producción de leche.
- Fraudes en las declaraciones de cabezas de ganado, mediante el incremento ficticio de las mismas.

Fondos Estructurales.

Se han detectado también en este sector del gasto, fraudes de considerable importancia. A esa importancia hay que añadirle las dificultades en la investigación y la vulnerabilidad que la propia naturaleza de los fondos lleva implícita. Estos Fondos, dado que no están asociados a movimientos de mercancías, son frecuentemente afectados por fraudes de naturaleza no material, únicamente asociados a un rastro documental de acciones no realizadas. Los montajes financieros en los que participan sociedades pantalla, la realización de contratos imaginarios, son parte de las complejas actividades que pretenden encubrir una finalidad ilícita.

Recordemos que son cuatro los fondos que se incluyen en este epígrafe:

- Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).
- Fondo Social Europeo (FSE).
- FEOGA, sección Orientación
- Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP).

En la distribución de esos fondos, tienen un gran protagonismo los contratos públicos, dando oportunidad a la aparición de fraudes mediante alguna de las siguientes acciones:

- Favoritismo en la contratación pública, susceptible de acogerse a influencias de carácter político.
- Soborno y corrupción.
- Adjudicación de subvenciones con el fin de enriquecimiento personal. La percepción de comisiones por facilitar la adjudicación puede estar presente.
- Utilización de materiales de construcción en cantidad o calidad inferior a la justificada.
- Sobrefacturación de actividades realizadas.
- Subvención de actividades inexistentes.

Muy frecuente en el campo de la formación.

- Complicidad en concursos públicos, presentando infladas ofertas que condicionan el resultado de la licitación, conforme al acuerdo previo realizado.
- Falta de cofinanciación por parte de los Estados destinatarios.

En el año 1997, las Comunidades Europeas destinaron 13.000 millones de ecus en materia de gastos directos. Son destacables en este área los gastos realizados para la cooperación con los países de la Europa Central y Oriental, en el marco de los programas PHARE y TACIS. Pueden reproducirse en este apartado las acciones mencionadas en el epígrafe anterior.

Responsabilidad de la lucha contra el fraude Comunitario.

Esta es sin duda una responsabilidad compartida entre la Comunidad y los Estados Miembros. Así viene recogiendo en los distintos Tratados que han dado forma legal a la Comunidad y en su forma positiva más reciente lo encontramos en el artículo 280 del Tratado de Amsterdam.

Artículo 280.

1. La Comunidad y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros.

2. Los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros.

3. Sin perjuicio de otras disposiciones del presente Tratado, los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude. A

tal fin, organizarán, junto con la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre las autoridades competentes.

Esta obligación ha inspirado otras disposiciones que han tenido trascendencia en los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros. Así, en el Convenio ya mencionado de protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, encontramos que el Artículo 2 dispone:

Artículo 2

Sanciones.

1. Cada Estado Miembro tomará las medidas necesarias para que a los comportamientos que contempla el artículo 1 (22), así como a la complicidad, instigación o tentativa ligados a los comportamientos contempladas en el apartado 1 del artículo 1, les sean impuestas sanciones penales efectivas, proporcionales y disuasorias, entre las que figuren, al menos en caso de fraude grave, penas de privación de libertad que puedan dar lugar a la extradición, entendiéndose que debe considerarse como fraude grave cualquier fraude que afecte a un montante mínimo a fijar por cada Estado miembro. Este montante mínimo no puede ser fijado en más de 50.000 ecus.

2. No obstante, un Estado miembro puede prever, para los casos de fraude leve por un importe total inferior a 4.000 ecus y en el que no concurren circunstancias particulares de gravedad con arreglo a su legislación, sanciones de carácter distinto del de las contempladas en el apartado 1.

En consonancia con dicha norma, nuestro vigente Código Penal castiga como delito contra la Hacienda Pública la defraudación a la Hacienda de las Comunidades en sus Artículos 305.3 y 306.

Artículo 305

1. El que por acción u omisión, defraude a la Hacienda Pública estatal, autonómica, foral o local, eludiendo el pago de tributos, cantidades retenidas o que se hubieran debido retener o ingresos a cuenta de retribuciones en especie obteniendo indebidamente devoluciones o disfrutando beneficios fiscales de la misma forma, siempre que la cuantía de la cuota defraudada, el importe no ingresado de las retenciones o ingresos a cuenta o de las devoluciones o beneficios fiscales indebidamente obtenidos o disfrutados exceda de quince millones de pesetas, será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa del tanto al séxtuplo de la citada cuantía.

(...)

3. Las mismas penas se impondrán cuando las conductas descritas en el apartado primero de este artículo se cometan contra la Hacienda de las Comunidades, siempre que la cuantía defraudada excediere de 50.000 ecus.

Artículo 306.

El que por acción u omisión defraude a los presupuestos generales de las Comunidades u otros administrados por éstas, en cuantía superior a cincuenta mil ecus, eludiendo el pago de cantidades que se deban ingresar, o dando a los fondos obtenidos una aplicación distinta a aquella a que estuvieren destinados, será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa del tanto al séxtuplo de la citada cuantía.

Precisamente el límite recogido en nuestra normativa penal es el montante mínimo requerido por el Convenio de protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, es decir, 50.000 ecus.

Si se tratara de una subvención el fraude está recogido en el tipo penal del artículo 309.

Artículo 309.

El que obtenga indebidamente fondos de los presupuestos generales de las Comunidades u otros administrados por éstas, en cuantía superior a cincuenta mil ecus, falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubieran impedido, será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa del tanto al séxtuplo de la citada cuantía.

Dado lo dispuesto en el punto 2 del artículo 2 del ya citado Convenio, nuestro Código Penal ha recogido los casos de fraude leve tipificados como falta en los artículos 627 y 628. En este caso siguiendo las indicaciones del Convenio, el umbral mínimo se ha situado en 4.000 ecus.

Artículo 627

El que defraudare a la Hacienda de las Comunidades más de cuatro mil ecus por cualquiera de los procedimientos descritos en el artículo 305, será castigado con multa de cinco días a dos meses.

Artículo 628.

El que defraudare a los presupuestos generales de las Comunidades, u otros administrados por éstas, u obtuviere indebidamente fondos de las mismas, por alguno de los procedimientos descritos en los artículos 306 y 309, en cuantía superior a cuatro mil ecus, será castigado con la pena de multa de cinco días a dos meses.

Aun cuando no sea la pretensión de este trabajo entrar en aspectos doctrinales en materia específicamente jurídica, a la vista de los dos tipos de falta expuestos, resulta cuando menos curiosa su inclusión en el Título II del Libro III, es decir, las Faltas Contra el Patrimonio (23).

Extensión del fraude comunitario.

La existencia de organismos de coordinación y de centralización de la información en materia de fraude, así como la obligación de los Estados Miembros de comunicar en la práctica totalidad de los ámbitos, las sospechas de irregularidades detectadas (24), permite disponer de recopilaciones de información en esta materia. La Comisión Europea ha venido publicando un Informe Anual sobre protección de los intereses financieros de las comunidades y la lucha contra el fraude, que resume las actividades de la Task-Force Coordinación de la lucha contra el fraude (UCLAF), convertida hoy en la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF) (25). En cuanto al número de casos detectados hay que hacer en principio una salvedad. Los Estados miembros tienen obligación de comunicar toda irregularidad detectada, tratándose de un concepto más amplio que el de fraude, según se desprende de la definición proporcionada por la propia normativa comunitaria (26).

Constituirá irregularidad toda infracción de una disposición del Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los Presupuestos administrados por éstas, bien mediante la disminución o la supresión de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.

Según el informe anual correspondiente a 1998, último publicado, durante ese año los Estados miembros comunicaron a la Comisión 5.091 casos de irregularidad (27), en los que se incluyen fraudes por un importe de 577 millones de ecus. A ese importe habría que añadir el de aquellos casos de fraude u otra actividad ilegal que eran investigados en dicho año y cuyo montante asciende a 442 millones de ecus. Las tendencias experimentadas por el número de casos descubiertos han tenido distinto signo, destacando particularmente el

incremento en los relativos a los gastos del FEOGA-Garantía, en el que los 2.412 casos comunicados en 1998 supusieron un incremento de casi un 20 % en relación a 1997 y de casi un 40 % en relación a 1995.

Investigaciones realizadas.

Citaremos a modo de ejemplo algunos de los casos más importantes investigados en España por Unidades de la Guardia Civil (28).

Operación CHECA.

Productos alimenticios (azúcar, mantequilla y leche en polvo), procedentes de países del Este (Polonia y República Checa), que amparados por cuadernos TIR circulaban con supuesto destino en países del norte de África y fueron desviados al consumo nacional. En el caso del azúcar procedente de Polonia, el fraude esclarecido ascendió a un montante superior a los cinco mil millones de pesetas. En cuanto a los productos procedentes de la República Checa (29) el desvío de los mismos originó un fraude en materia de impago de aranceles aduaneros estimado en cuatro mil millones de pesetas. Los documentos que amparaban la circulación de la mercancía eran cancelados mediante el uso de sellos aduaneros falsos que impedían la posibilidad de detectar los desvíos por parte de las Aduanas de entrada en la Comunidad.

Operación ZARIBEL.

Supuso la desarticulación de una importante organización que introdujo de contrabando en territorio comunitario 14.000 toneladas de aceite de oliva procedente de Túnez y Turquía. La investigación fue coordinada por la OLAF y se desarrolló simultáneamente en Francia, Italia, Portugal y España. A lo largo de las investigaciones resultaron implicadas empresas ubicadas en los países mencionados y además en Luxemburgo, Suiza y Estados Unidos. El fraude descubierto superó los cuatro mil millones de pesetas.

Operación NORDICA.

Permitió el esclarecimiento de un delito continuado de estafa a una operadora española

de telefonía móvil digital y un fraude consiguiente en materia de IVA que pueden ser evaluados en más de seis mil millones de pesetas la primera y en más de doce mil millones de pesetas el segundo. La anulación del sistema de bloqueo que los teléfonos móviles llevaban incorporados permitía la utilización de los mismos por compañías extranjeras distintas a la titular (30). Los teléfonos eran introducidos en un circuito formado por empresas ubicadas en distintos países, entre ellos Alemania, Bélgica, Reino Unido y España. El carácter pantalla de tales empresas y la naturaleza ficticia de muchas de ellas permitió consumir el fraude mencionado en materia de IVA.

Operación AVELLANA.

Se trata de una investigación de gran calibre impulsada y coordinada por la OLAF. Por lo menos 14 barcos procedentes de Turquía cargados con aceite de avellana fueron utilizados por empresas europeas, españolas e italianas para ser distribuidos entre sus clientes y mezclados con aceite de oliva en proporciones que en ocasiones pudieron alcanzar el 50 %. Además del beneficio que supone la mezcla con un aceite de coste muy inferior, las ayudas comunitarias concedidas en materia de comercialización de aceite de oliva para consumo vinieron a enriquecer en mayor medida a los defraudadores.

Operación ZUMO.

Se inició la investigación a partir de las sospechas remitidas por la OLAF, acerca de un posible fraude en materia de subvenciones a la transformación de naranjas en zumo. Durante distintas campañas recientes, una empresa transformadora española solicitó ayudas correspondientes a una cantidad de naranjas transformadas en zumo un 45 % superior a la real.

En este fraude se han visto implicados agricultores, que han falseado su producción real de naranjas, fabricantes que han alterado los asientos de entrada en fábrica y funcionarios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación que permitieron tales alteraciones. La cantidad en subvenciones defraudadas pudo superar los 200 millones de pesetas.

Operación CHUP.

Aun cuando no se trate de un caso específico de fraude comunitario, se ha incluido este ejemplo de actividad delictiva en el que se han visto implicados autores de distintos países, con movimientos de mercancías entre distintos Estados miembros. La complejidad de la investigación requirió la coordinación de la OLAF y el empleo de instrumentos de cooperación judicial como la Comisión Rogatoria Internacional. Se trataba del envío de grandes cantidades de alcohol en régimen suspensivo (sin satisfacer los Impuestos Especiales). Los transportes de alcohol eran descargados en depósitos pertenecientes a la organización, cancelando las tornaguías de los documentos de acompañamiento mediante sellos falsos de Aduanas. Las autoridades de donde eran originarios los envíos no sospechaban del ilícito destino y las españolas no eran conscientes de la llegada de tales partidas de alcohol para los efectos retributivos correspondientes. El alcohol desviado alcanzó los seis millones de litros, lo que supuso un fraude a la Hacienda Pública superior a los seis mil millones de pesetas (31) en concepto de Impuestos Especiales, a lo que habría que añadir el del IVA correspondiente a las transacciones comerciales asociadas.

Además del esfuerzo de las Unidades de investigación, hay que destacar el importante papel que en todas las actividades de lucha contra el fraude desarrolladas por la Guardia Civil, desempeña la Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude (OLAF), que ha confiado en la capacidad del Cuerpo para el exitoso esclarecimiento de muchos casos. Esa confianza y su permanente labor de dirección y coordinación internacional han contribuido de manera importante a la protección de los intereses financieros de las Comunidades y la persecución de este tipo de delincuencia económica.

Perspectivas de futuro.

Para concluir este trabajo, resulta interesante destacar algunas de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, celebrado en dicha ciudad los pasados 15 y 16 de octubre de 1999 y que dan idea de la prioridad que la persecución de los deli-

tos tratados en estas páginas deberán tener en un futuro.

En el marco del punto C. Lucha contra la delincuencia a escala de la Unión, se señalan entre otras conclusiones:

40. *El Consejo Europeo está firmemente resuelto a que se refuerce la lucha contra la delincuencia organizada y transnacional grave. El alto nivel de seguridad en el especio de libertad, seguridad y justicia presupone un enfoque eficaz y exhaustivo en la lucha contra todas las formas de delincuencia. Debe lograrse un desarrollo equilibrado de medidas a escala de la Unión contra la delincuencia, protegiendo al mismo tiempo la libertad y los derechos jurídicos de las personas y de los agentes económicos.*

49. *La delincuencia económica grave incluye cada vez más aspectos fiscales y aduaneros. Por tanto, el Consejo Europeo pide a los Estados miembros que faciliten asistencia judicial en las causas de delincuencia económica grave.*

NOTAS

- (1) Cesar Herrero Herrero. *Los delitos económicos. Perspectiva jurídica y criminológica*. Ministerio del Interior. Secretaría General Técnica. Madrid, 1992.
- (2) J. A. Martos Núñez. *Derecho Penal Económico*. Editorial Montecorvo. Madrid, 1987, p. 130.
- (3) Virginia Sánchez López. *El delito de fraude de subvenciones en el nuevo Código Penal*. Editorial Colex. Madrid, 1997, p. 40.
- (4) Virginia Sánchez López. Obra citada p. 41.
- (5) Virginia Sánchez López. Obra citada p. 48.
- (6) Virginia Sánchez López. Obra citada, p. 49.
- (7) *Criminalité des affaires: une menace pour l'Europe*. Informe de la Comisión de asuntos económicos y del desarrollo del Consejo de Europa. (Mme. Helle Degu). Documento 7971 de 22 de diciembre de 1997.
- (8) Unidad Especial para el estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude. *Informe sobre el fraude en España*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1994.
- (9) *Informe sobre el fraude en España*. Obra ya citada, p.11.
- (10) *Informe sobre el fraude en España*. Obra ya citada, p.53.
- (11) *Informe sobre el fraude en España*. Obra ya citada, p.103.
- (12) Obra citada p. 208.
- (13) En algunos países nórdicos, el impuesto sobre el alcohol llega a ser diez veces superior al vigente en España.
- (14) Virginia Sánchez López. Obra citada, p. 85.
- (15) "Las subvenciones y ayudas públicas integran una parte muy significativa de la actuación del Estado. Desde el punto de vista de su importancia cuantitativa, constituye aproximadamente el 5,7% del Gasto Público contemplado en los Presupuestos Generales del Estado (aproximadamente 1,6 billones de pesetas en 1993), llegando a representar en algún Ministerio, como el de Industria y Energía, hasta un 77% del total de su presupuesto." *Informe sobre el fraude en España*. Obra citada, p.277.
- (16) Virginia Sánchez López. Obra citada pp. 87 y 213.

- (17) Obra citada, p. 280.
- (18) Eduardo Cano Romero. *El fraude comunitario*. Conferencia no publicada. Bruselas, 1995, pp. 2 y ss.
- (19) *Protección de los intereses financieros de las Comunidades y lucha contra el fraude*. Informe anual 1998.
- (20) Eduardo Cano Romero. Obra ya citada, p. 7.
- (21) Un 90% de este recurso fiscal es administrado por los Estados miembros.
- (22) Donde se define que hechos serán constitutivos de fraude que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas.
- (23) Virginia Sánchez López. Obra citada, p. 145.
- (24) En los sectores aduanero y agrícola, véase lo dispuesto en el RCE 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997, de asistencia mutua, en sus artículos 17, 18 y 49.
- (25) Creada por Decisión de la Comisión 1999/352/CE, CECA, EURATOM de 28 de abril de 1999 (DOCE L36 de 31-5-1999, p. 20).

- (26) Artículo 1.2 del Reglamento 2988/95 del Consejo (DOCE 312 DEL 23-12-1995)
- (27) Informe Anual de 1998, página 12 y siguientes.
- (28) Se trata de investigaciones llevadas a cabo por el Equipo de Fraude de la Unidad Central de Investigación Fiscal y Antidrogas de la Jefatura del Servicio Fiscal.
- (29) Esta investigación fue realizada conjuntamente por Unidades de lucha contra el fraude del Cuerpo Nacional de Policía y de la UCIFA de la Guardia Civil, coordinadas por la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la corrupción.
- (30) El bloqueo pretendía garantizar el uso exclusivo por la compañía vendedora, compensando de este modo la venta de los terminales a un precio incluso inferior al precio de costo de los mismos.
- (31) El Impuesto Especial por litro de alcohol es en España de 1.140 pesetas por litro.

VIOLENCIA TERRORISTA Y CONFLICTO POLITICO EN EL PAIS VASCO

JUAN AVILES FARRE

Catedrático de Historia Contemporánea
Director de la Revista

Las encuestas de opinión vienen poniendo de manifiesto desde hace años que el terrorismo constituye una de las principales preocupaciones de los españoles. En concreto la segunda, detrás del paro y delante de las drogas, según el barómetro del CIS de diciembre de 1999. Y a lo largo de los últimos treinta años el terrorismo ha tenido en España como protagonista dominante y casi exclusivo a ETA, cuyas víctimas mortales han sido 813, desde el guardia civil José Pardines (junio de 1968) hasta el veterano antifranquista José Luis López de Lacalle (mayo de 2000). Un movimiento terrorista no se mantiene en activo durante más de tres décadas si no goza de cierto grado de respaldo social, es decir si sus objetivos no coinciden con los de un sector más o menos amplio de la sociedad en que actúa. En el caso de ETA no hay duda de ello, pues lo demuestran elección tras elección los votos de Herri Batasuna. El llamado conflicto vasco tiene pues una doble dimensión. Por un lado hay un problema de seguridad ciudadana, el enfrentamiento entre una organización terrorista y un Estado de derecho, y por otro un problema político, que el *lehendakari* Ibarretxe ha definido recientemente como "la falta de un punto de encuentro que nos permita disfrutar de un marco de convivencia estable y definitivo" (1). En el País Vasco, a diferencia de lo ocurrido en el resto de España, no se ha logrado establecer un marco político que resulte aceptable para todos los sectores sociales y políticos significativos. Y lo peor del caso es que el Estatuto de Autonomía de 1979, que podía constituir ese marco y que hasta muy recientemente sólo era rechazado por la denominada izquierda abertzale, ha pasado a ser denunciado como insuficiente por el Partido Nacionalista Vasco, es decir por

el partido que en virtud de ese estatuto viene gobernando el País Vasco desde hace veinte años.

Las dos dimensiones del conflicto vasco se condicionan recíprocamente. La radicalización reciente del PNV debe entenderse en función de la presión que sobre él ejercen ETA y la izquierda abertzale y a su vez cabe suponer que la permanente puesta en cuestión de la legitimidad del Estado español por parte del PNV contribuye a crear un clima social favorable al nacionalismo radical y por tanto a la acción terrorista de ETA.

Hay que añadir que si bien el terrorismo constituye un problema específicamente vasco, el cuestionamiento del orden constitucional por los nacionalismos periféricos tiene una dimensión más amplia, como recientemente puso de manifiesto el documento de trabajo de Barcelona elaborado por Convergencia i Unió, Partido Nacionalista Vasco y Bloque Nacionalista Galego en julio de 1998. Parece por tanto acertado el diagnóstico que del tema hace Eburne Uriarte, según la cual el cuestionamiento permanente de la legitimidad del Estado por parte de los nacionalismos históricos, muy especialmente el vasco, es el principal problema al que hoy se enfrenta España (2).

Este ensayo no pretende sin embargo explorar la dimensión española del conflicto, sino su dimensión específicamente vasca. Y conviene destacar que el conflicto vasco es ante todo un conflicto entre vascos. Existe, es cierto, una discordancia entre las aspiraciones del nacionalismo vasco y el orden constitucional resultante de la voluntad democrática de los españoles, pero lo fundamental es el desacuerdo entre los ciudadanos vascos acerca del marco político en que desean vivir, desacuerdo que se ha manifestado en todas las elecciones celebradas en el País Vasco desde 1977, en las que siempre ha habido un número sustancial de votos nacionalistas y de votos no nacionalistas. De no ser así, si existiera por ejemplo una amplísima mayoría nacionalista, cabe suponer que el orden constitucional se habría modificado ya o habría perspectivas de que se modificara para satisfacer sus aspiraciones. De ahí que la coacción ejercida por el nacionalismo radical tenga hoy como objetivo principal amedrantar a aquellos

ciudadanos y ciudadanas vascos que se identifican con el orden constitucional. Son los ciudadanos vascos que se han significado por su defensa del orden constitucional los que viven permanentemente bajo la doble amenaza del terrorismo asesino de ETA y del terrorismo de baja intensidad de la denominada *kale borroka*.

EL DECLIVE DE ETA

La séptima legislatura de la España democrática ha presenciado una rápida sucesión de acontecimientos que han modificado sustancialmente las coordenadas del conflicto vasco: la masiva movilización ciudadana contra ETA en respuesta al asesinato del concejal de Ermua Miguel Angel Blanco en julio de 1997, el acuerdo de Lizarra (Estella) entre todas las fuerzas nacionalistas y el anuncio de una tregua por ETA en septiembre de 1998, y por último la ruptura de la misma en noviembre de 1999 (3). Para comprenderlos hay que analizar dos factores esenciales: el debilitamiento de ETA y la radicalización del PNV.

Cuadro 1. Víctimas de ETA, 1983-1998

83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98
42	32	38	40	53	20	19	24	46	26	15	13	15	5	13	6

El declive de ETA es visible en la reducción del número de sus comandos operativos, que a su vez se ha traducido en una disminución en el número de sus víctimas mortales (4). Varios factores han conducido a ello:

- *La efectividad de las fuerzas de seguridad españolas*, que han desarticulado docenas de comandos y presentado ante los jueces a cientos de etarras. El respeto a las normas del Estado de derecho, no siempre efectivo en años anteriores, ha dado además una creciente legitimidad a su acción: ni una sola denuncia por malos tratos a detenidos durante la séptima legislatura ha prosperado ante la justicia. Y las detenciones masivas de los primeros años de la transición, que sólo en un pequeño porcentaje se traducían en condenas judiciales, han dado paso a una acción mucho más selectiva, en la que se

evita la detención de meros sospechosos contra los que no hay pruebas (5).

- *La cooperación internacional, especialmente francesa.* Hasta mediados de los ochenta el territorio francés representó para ETA una baza importantísima, ya que le aseguraba una base de operaciones al abrigo de las fuerzas de seguridad española, lo que al parecer indujo a algunos responsables de la lucha antiterrorista a amparar la acción criminal de los GAL en Francia entre 1983 y 1987 (segunda fase de un terrorismo estatal o paraestatal que se había iniciado en los años 1975-1981). Las primeras extradiciones de terroristas fueron concedidas por Francia en noviembre de 1984, aunque sólo se convirtieron en una práctica habitual desde finales de 1987, y en total 41 supuestos miembros de organizaciones terroristas, en su mayoría etarras, han sido extraditados por Francia hasta febrero del 2000 (6). No menos importante ha sido el encarcelamiento de 253 terroristas en Francia entre 1988 y 1997. Dado que Francia era el lugar de refugio de la cúpula etarra, la acción policial francesa ha conducido a que allí fueran detenidos 27 dirigentes de la banda entre septiembre de 1987 y enero de 1997 (7), siendo la caída más destacada la que se produjo en Bidart en marzo de 1992 (8).
- *Las iniciativas judiciales contra los colaboradores de ETA.* La sensación de impunidad que habían llegado a tener muchos de quienes colaboraban con la banda sin empuñar las armas ha desaparecido a raíz de medidas judiciales, como la condena de los miembros de la Mesa Nacional de HB por haber difundido material propagandístico de ETA (diciembre de 1997) o el cierre del diario *Egin* por su implicación en el entramado de apoyo a ETA (julio de 1998). El escaso eco de la huelga que se convocó en protesta por la condena de la mesa de HB (marzo de 1997) acentuó la percepción de que la impunidad del entorno de ETA había terminado.
- *La movilización social antiterrorista.* La repulsa contra ETA que se produjo tras el secuestro y asesinato del concejal del PP

en Ermua Miguel Angel Blanco, con centenares de concentraciones en todo el País Vasco e inmensas manifestaciones en toda España, fue la culminación de un proceso que había cobrado fuerza a partir de la respuesta social que los pacifistas vascos dieron al secuestro del empresario guipuzcoano Julio Iglesias (1993). A partir de entonces un importante sector de la ciudadanía vasca había roto el silencio de muchos años y había comenzado a repudiar abiertamente la violencia (9). El lema "Vascos sí, ETA no", coreado en las manifestaciones de toda España, reveló que la movilización pacifista vasca, muy destacada por los medios de comunicación, había provocado un sentimiento de solidaridad en las restantes comunidades autónomas, en contra de la línea de enfrentamiento vasco-español pretendida por ETA. Por otra parte, resulta significativo que la opinión de los ciudadanos vascos sobre los etarras mejorara tras el inicio de la tregua.

Cuadro 2. Imagen de los etarras en la CAV, 1978-1999

	1978	1979	1989	1993	1996	1999
Positiva	48	50	23	22	24	49
Negativa	51	42	43	60	65	45
NS/NC	1	8	34	18	11	9

Fuente: Series del Euskobarómetro (www.ehu.es/cpvweb)

- *La pérdida de referentes internacionales.* ETA surgió en los años sesenta, en el contexto de una proliferación en todo el mundo de grupos armados cuyo objetivo declarado era la revolución social, la liberación nacional o ambas (10). Pero el hundimiento del comunismo a partir de 1989 ha restado vigencia a las ideas de revolución social, mientras que las guerras étnicas de nuestros días carecen del atractivo romántico de los antiguos movimientos anticolonialistas. El acuerdo de paz de 1997 en Irlanda del Norte, muy comentado en el País Vasco, supuso el cese de las acciones del IRA, que era, junto a ETA, el último gran grupo terrorista de Europa.

Este conjunto de factores podía conducir a ETA al aislamiento social y a la derrota. En esas circunstancias la organización terrorista optó por declarar una tregua que le permitiera reorganizar sus fuerzas y explorar a la vez las posibilidades políticas que ofreciera el acuerdo entre todas las organizaciones nacionalistas. Esto sólo fue posible porque a su vez el PNV se mostró dispuesto a renunciar al frente común de todas las fuerzas democráticas, que habían suscrito en 1988 el llamado pacto de Ajuria Enea, para buscar un entendimiento con la izquierda abertzale, cuyos principios radicales asumiría.

LA RADICALIZACION DEL PNV

Cuando se produjeron los dramáticos acontecimientos de Ermua, el PNV mantenía aparentemente un entendimiento tanto con el PP como con el PSOE. Gobernaba en Vitoria en coalición con los socialistas desde 1986 y había votado en Madrid a favor de la investidura de Aznar en 1996, tras haber suscrito con el PP un acuerdo mínimo que excluyó la cuestión del terrorismo. Sin embargo se daban ya síntomas de un cambio de orientación, de acuerdo con la línea preconizada por el dirigente peneuvista Juan María Ollora, consistente en un diálogo entre todas las fuerzas nacionalistas en la perspectiva de la autodefinición. En un documento hecho público en febrero de 1997, el PNV conminó al Estado español a emprender una negociación con ETA, al tiempo que se reservaba el derecho de tomar otras iniciativas si esa negociación no se producía.

El acercamiento del PNV a las tesis de HB quedó frenado en seco tras la reacción popular ante el asesinato de Miguel Angel Blanco. Hubo un acuerdo de todos los partidos democráticos para aislar a HB, que se tradujo en algunos acuerdos locales para desplazarla del poder municipal. Pero esto suponía una rotunda ruptura en el seno del nacionalismo que muchos peneuvistas, incluido su carismático presidente Xavier Arzalluz, no estaban dispuestos a aceptar. No había pasado un mes de la muerte de Blanco, cuando Arzalluz expresó claramente lo que sentía: "en Madrid habrá aplausos cerrados viendo como los vas-

cos nos destrozamos entre nosotros" (11). Cabe deducir que los motivos de preocupación de Arzalluz y su partido eran los siguientes:

- Una derrota de ETA, es decir una renuncia a las armas sin haber logrado ninguno de sus objetivos, podría ser percibida como una derrota del nacionalismo en su conjunto.
- Una brecha permanente entre el PNV y HB condenaba a aquel a seguir dependiendo de los votos del PSOE para gobernar, lo que impedía ulteriores avances hacia el objetivo máximo del nacionalismo.
- Todo lo cual resultaba más preocupante porque la marcha ascendente del voto nacionalista que se venía produciendo en la Comunidad Autónoma Vasca desde el restablecimiento de la democracia se había quebrado a inicios de los años noventa.

Cuadro 3. Elecciones autonómicas. Voto en % sobre censo

	1980	1984	1986	1990	1994	1998
A Nacionalistas	38,4	44,5	46,8	39,7	32,9	37,8
B No nacionalistas	20,5	23,3	22,1	20,5	25,4	31,2
Diferencia A-B	17,9	21,2	24,7	19,2	7,5	6,6

El rechazo por parte del PP y el PSOE del llamado plan Ardanza de enero de 1998, que proponía dejar "la resolución dialogada del conflicto en manos de los partidos representativos de la sociedad vasca" (y relegaba por tanto al conjunto de España al papel de aprobar lo que aquéllos decidieran) supuso la quiebra definitiva del pacto de Ajuria Enea. El 30 de junio de 1998, después de diversas votaciones en el parlamento autonómico que parecían responder a una nueva mayoría, formada por PNV, Eusko Alkartasuna, HB e Izquierda Unida, el PSOE abandonó el gobierno de Vitoria, que quedó integrado exclusivamente por PNV y EA.

Para entonces el PNV ya había establecido un contacto directo con ETA, que en aquellos meses continuaba su campaña de asesinatos de concejales del PP. Según la agencia Vasco Press, habitualmente muy bien informada, dos etarras contactaron en Bruselas, en enero de

1998, a un eurodiputado del PNV y le propusieron un acuerdo de todas las fuerzas nacionalistas, que podría dar lugar a una tregua de ETA. A su vez, poco antes de su encarcelación, el dirigente de HB Rufi Etxebarria había anunciado una nueva etapa en la política de su organización, que se orientaría hacia un proceso de "construcción nacional" en el que habrían de participar todos los nacionalistas. Esta fue la línea seguida por quien le sucedió al frente de la nueva Mesa Nacional de HB, Arnaldo Otegui, quien pronto se mostró en sintonía con el principal negociador del PNV, Joseba Eguibar. A finales de febrero se celebró la primera reunión entre las delegaciones del PNV y HB y en junio se puso en marcha el Foro de Irlanda que, con el propósito de analizar la relevancia del modelo norirlandés de pacificación, agrupó a todo el conjunto de organizaciones nacionalistas y a IU. Pero lo fundamental fueron los contactos que en el verano de 1998 mantuvieron, al parecer en Bélgica, delegados de ETA, PNV y EA (12).

El texto del acuerdo secreto que en agosto de 1998 suscribieron PNV, EA y ETA (significativamente sin participación de HB, lo que prueba el escaso margen de autonomía que le concede ETA) ha sido recientemente revelado por esta última. Las tres organizaciones se comprometieron "a dar pasos efectivos para la creación de una institución única y soberana que acoja en su seno a Araba, Bizcaia, Gipuzcoa, Lapurdi, Nafarroa y Zuberoa" (es decir la Comunidad Autónoma Vasca, Navarra y los territorios franceses de tradición vasca), PNV y EA se comprometieron a abandonar todos sus acuerdos "con las fuerzas cuyo objetivo es la destrucción de Euskal Herria y la construcción de España (PP y PSOE)", y ETA se comprometió a proclamar "un alto el fuego indefinido". Al tiempo que suscribían este acuerdo PNV y EA consignaron sus matizaciones en una propuesta de desarrollo del mismo, que quedó consignada en el reverso del documento y que ETA no suscribió. En dicha propuesta se matizaba el proyecto soberanista, afirmando que sería necesario acordar "estrategia, intenciones, pasos, medidas y ritmos" (lo que puede entenderse como una llamada a no precipitarse), se matizaba también la ruptura con otras fuerzas, en el caso de que fueran

necesarias "para poder conseguir la gobernabilidad y la estabilidad de las instituciones de cada lugar desde un punto de vista de la Nación Vasca" (lo que puede entenderse como una autorización a pactar con el PSOE donde no hubiera mayoría nacionalista, siempre que éste aceptara sus exigencias) y se hacía constar que un alto el fuego indefinido suponía "el respeto a los Derechos Humanos individuales" (lo que puede entenderse como un llamamiento a que cesara la coacción de la *kale borroka*) (13).

El acuerdo comenzó a cumplirse a lo largo de los siguientes meses. El 12 de septiembre las organizaciones representadas en el Foro de Irlanda, entre ellas PNV, EA, HB e IU, suscribieron la declaración de Lizarra, el 16 ETA anunció la suspensión indefinida de sus acciones, el 29 de diciembre se constituyó el gobierno exclusivamente nacionalista de Ibarretxe, con apoyo externo de HB, y el 6 de febrero de 1999 se constituyó la Asamblea de Municipios de Euskal Herria. Veamos estos pasos sucesivos en el proceso de ruptura con el marco constitucional impulsado por las fuerzas nacionalistas.

– La declaración de Lizarra propone como solución al "contencioso vasco", la de "depositar en los ciudadanos de Euskal Herria la última palabra respecto a la confirmación de su futuro" (es decir el derecho de autodeterminación) y el respeto de su decisión "por parte de los estados implicados" (es decir España y Francia). Ello supone una solución radicalmente nacionalista para las dos cuestiones fundamentales que el mismo documento define como "territorialidad" y "soberanía política". Respecto a la primera, pretende incluir en el proceso a Navarra, cuyos habitantes han mostrado en una elección tras otra que son por amplísima mayoría partidarios de seguir formando parte de España como una comunidad autónoma diferenciada, y a determinados municipios del departamento francés de los Pirineos Atlánticos, en el que los nacionalistas vascos representan una exigua minoría. Y respecto a la segunda, atribuye la soberanía al conjunto de territorios que define como Euskal Herria, al negar toda capacidad de decisión a España y Francia. Con ello el PNV rompía con

la política que venía siguiendo desde que aceptó la solución estatutaria en 1979.

– La formación del gobierno Ibarretxe vino condicionada por los resultados de las elecciones autonómicas del 25 de octubre de 1998. En ellas el conjunto del voto nacionalista aumentó respecto a las de 1994, en beneficio sobre todo de Euskal Herritarrok, la nueva marca electoral de HB, pero el partido que más avanzó fue el PP, mientras que el más castigado por sus electores fue IU. Así es que PNV y EA se encontraron sin mayoría parlamentaria propia y, puesto que el PSOE no iba a admitir los postulados de Lizarra, el gobierno Ibarretxe sólo pudo formarse contando con la benevolencia de EH.

– La Asamblea de Municipios (Udalbitza) representó un primer paso hacia el nuevo marco de territorialidad definido en Lizarra y previamente pactado con ETA. Sin embargo puso también de manifiesto la irrealidad del proyecto. Sólo estuvieron representados una minoría de los municipios navarros y de los territorios vascos de Francia, y entre los de la Comunidad Autónoma Vasca que rechazaron su participación se hallaban los de Vitoria y San Sebastián.

Debe añadirse que la tregua no implicó el cese del terrorismo de baja intensidad ejercido por los grupos Y, la llamada kale borroka (lucha callejera), que aparentemente habían reclamada PNV y EA en su propuesta de desarrollo del acuerdo con ETA. La lucha callejera se mantuvo, aunque a un nivel más bajo que en años anteriores, mientras que las detenciones realizadas con este motivo por la Ertzaintza se redujeron en proporción mucho mayor que las acciones de los violentos. La percepción generalizada fue que el mando político de la policía autónoma vasca procuraba evitar intervenciones que pudieran desagravar a sus nuevos aliados. Por su parte EH se negó a desautorizar la violencia callejera,

Cuadro 4. Acciones de kale borroka, 1987-1999

87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99
130	150	300	294	305	500	416	287	924	1135	971	439	344

Fuente: Centro de Análisis y Prospectiva de la Guardia Civil.

LA CRISIS DE LIZARRA

No sabemos si ETA se planteó la tregua como un simple respiro para reorganizarse o si realmente apostó por una vía política hacia la independencia. Lo que la organización terrorista ha explicado es que trataba de esclarecer la "ambigüedad histórica" del PNV (14). Tampoco sabemos si la denuncia del marco estatutario por parte de éste fue un movimiento táctico destinado a facilitar el abandono de las armas por ETA, a facilitarle una pista de aterrizaje como se dijo, o si lo que pretendía construir era una pista de despegue hacia la autodeterminación. Lo cierto es que ETA mostró muy pronto su inquietud por el hecho de que el discurso del PNV presentara la fase iniciada como de paz y no de soberanía (15), pero creyó que el proceso se encaminaba en la dirección adecuada cuando se constituyó la asamblea de municipios. A fines de febrero de 1999 un comunicado de la organización terrorista manifestó su satisfacción por el proceso de construcción nacional en que había entrado Euskal Herria y por la posibilidad de que el gobierno de Ibarretxe facilitara la transición hacia un nuevo marco jurídico-político que diera la soberanía al pueblo vasco (16). El 18 de mayo se dio un nuevo paso en el entendimiento entre PNV, EA y EH con la firma de un pacto que garantizaría la estabilidad del gobierno Ibarretxe. Y al día siguiente se produjo un encuentro entre representantes del gobierno español y de ETA, en la que ésta exigió a aquél que aceptara el derecho de autodeterminación de Euskal Herria (17).

Pero la decepción de ETA ante la actitud de sus socios no tardó en producirse. En una reunión celebrada el 11 de julio acusó a PNV y EA de no haber roto con España y de mantener abiertos los puentes con el PSOE y les anunció que suspendía el pacto alcanzado en agosto de 1998 y por tanto el alto el fuego, debido a que el proceso de construcción nacional había entrado en una fase de inconcreción en la que pudiera "ir pudriéndose" (18). Poco después ETA canceló el segundo encuentro que iba a tener con representantes del gobierno español (19). A continuación aumentó sus exigencias al PNV y EA proponiéndoles, en una nota fechada en agosto, la

celebración de elecciones a un parlamento de toda Euskal Herria, algo que ambos partidos rechazaron (20). Y a fines de agosto denunció en un comunicado la actitud tibia del PNV y la detención del proceso de construcción nacional, que se había acentuado tras las elecciones municipales del 13 de junio (21).

En realidad lo que había quedado en evidencia en las elecciones municipales, forales y europeas del 13 de junio era que el nacionalismo democrático comenzaba a perder el apoyo de sus electores. El conjunto de las fuerzas nacionalistas aumentó ligeramente sus votos en la Comunidad Autónoma Vasca, pero ello fue gracias al avance de EH, porque PNV y EA, que se presentaron en coalición, retrocedieron respecto a 1995. La consecuencia más grave para el PNV fue la pérdida de la Diputación de Alava y de la alcaldía de Vitoria. En Alava el proceso de construcción nacional iba marcha atrás.

ETA anunció la ruptura de la tregua a finales de noviembre, con un comunicado en el que de nuevo acusaba a PNV y EA de pretender cambiar la naturaleza de la iniciativa pactada, convirtiendo el proceso de construcción nacional en un proceso de paz sin contenido, y de pretender ahogar a la izquierda abertzale en la normalidad política (22). Esto último es muy significativo, pues revela una preocupación por la posible integración de EH en el marco de las instituciones autonómicas, que privaría a la propia ETA de su papel central en la izquierda abertzale. Independientemente de que dentro de ETA se haya podido producir un cambio en la correlación de fuerzas en beneficio del sector más duro (23), el fondo de la cuestión es que la permanencia de la tregua combinada con el mantenimiento del marco estatutario implicaba una creciente irrelevancia de ETA.

EH ha aceptado sin dificultad el cambio de línea de ETA, que le ha llevado a la abstención en las elecciones generales de marzo de 2000 y al anuncio de que sólo participará en las actividades del parlamento vasco que contribuyan a la construcción nacional. Algunos miembros de la izquierda abertzale han manifestado sin embargo su opinión de que debería haberse perseverado en la estrategia de Lizarra que ETA ha puesto en cuestión (24). La organización terrorista no se ha privado por su parte de

criticar a aquellos "sabiondos de la izquierda abertzale", que interpretaron el proceso de Lizarra en base a su criterio de que la actividad armada de ETA había sido errónea (25). Pero, si bien la permanente subordinación de la izquierda abertzale a los partidarios de la lucha armada no está garantizada, poco cabe esperar a corto plazo en ese aspecto. Hay también indicios de que la nueva organización clandestina Ekin, presentada en noviembre de 1999, ha venido a ocupar el papel antaño jugado por KAS como el núcleo duro, plenamente identificado con ETA, de la izquierda abertzale (26).

Tras el fin de la tregua el pacto de Lizarra ha entrado en crisis y el gobierno de Ibarretxe ha roto el pacto de legislatura con EH, lo que le ha dejado en una situación de minoría parlamentaria, con 27 votos de PNV y EA frente a 32 del bloque opositor integrado por PP, PSOE y Unidad Alavesa. Las elecciones generales del 12 de marzo han supuesto además una nueva llamada de atención del electorado, pues PNV y EA obtuvieron en la Comunidad Autónoma Vasca 431 mil votos, frente a 584 mil de PP y PSOE, que en conjunto resultaron mayoritarios en las tres capitales, Bilbao incluida. Y la abstención promovida por EH tuvo un eco limitado, pues aumentó un 7,05 % sobre el censo respecto a 1996, lo que supone un punto menos que el 8,2 % del censo que representó el voto de HB en 1996.

La conclusión es que las coordenadas del conflicto vasco pueden experimentar un cambio sustancial en el inmediato futuro. Lo más probable es que, desafortunadamente, se mantenga la pauta actual de atentados esporádicos de ETA y *kale borroka*, pero es dudoso que en tales circunstancias se pueda mantener por mucho tiempo el gobierno minoritario de Ibarretxe. Da la sensación de que la estrategia iniciada en 1998 ha resultado un fracaso para el PNV y EA, pero que sus actuales dirigentes se niegan a regresar a la política que representaba el pacto de Ajuria Enea, mientras que su ambigüedad es aprovechada por ETA y sus aliados para disputarles la hegemonía del movimiento nacionalista. Es posible además que ETA haya decidido a forzar a la izquierda abertzale a sustituir la política "intervencionista", es decir de participación en las instituciones estatales existentes, por la "abstencio-

nista" (27), lo que pudiera traducirse en una abstención de EH en las próximas elecciones autonómicas. La tendencia del voto no excluye tampoco que en estas se produzca una victoria de los partidos constitucionalistas y que por primera vez Euskadi vaya a tener un lehendakari no nacionalista, lo que significaría un ambiente institucional mucho menos propicio a esa cultura de nacionalismo fundamentalista que es el caldo de cultivo de ETA y su entorno. Por otra parte hay sobrados indicios, como los ataques terroristas contra el PSE y el asesinato del miembro del Foro de Ermua López de Lacalle, de que ETA puede estar apostando por un estrategia de "ulsterización", es decir de enfrentamiento entre dos comunidades, nacionalista y españolista. Algo a lo que el discurso de algunos líderes del PNV pudiera estar contribuyendo.

La gran cuestión sigue siendo la de la vía a seguir para lograr el fin del terrorismo. Muy recientemente el ex obispo Setién ha repetido su tesis de que "la paz tiene un precio político" (28), es decir que es necesario hacer concesiones a ETA. Pero si hay algo que ha quedado claro en los dos últimos años es que ETA rechaza cualquier solución que no sea la independencia de Euskal Herria. Esta es sin embargo inviable, pues un referendun en el conjunto de Euskal Herria, cuya celebración exigiría la modificación de las constituciones española y francesa, no daría una mayoría independentista, como lo han demostrado una y otra vez los resultados electorales. Queda la otra solución, la que muy precisamente ha definido el manifiesto suscrito por los principales diarios españoles tras el asesinato de José Luis López de la Calle:

"La forma de combatir la intimidación de ETA es que cada cual cumpla con su deber: los jueces y policías, aplicando la Ley a quienes la vulneran; los maestros, enseñando; los políticos, defendiendo las reglas del juego democrático; los periodistas, informando y opinando (...);

los intelectuales, comprometiéndose, y todos, haciéndolo sin dejarse condicionar por los terroristas, sus cómplices y aquellos que los amparan y justifican" (29).

NOTAS

- (1) Conferencia en el Club Siglo XXI de Madrid, 23/3/2000.
- (2) URIARTE, Edurne: "Democracia y falacias de la autodeterminación", *Cuadernos de Alzate. Revista vasca de la cultura y las ideas*, núm. 21 (1999), 43.
- (3) Véase GRANJA, José Luis de la y PABLO, Santiago de: "La encrucijada vasca: entre Ermua y Estella", en Tusell, Javier (dir.): *El gobierno de Aznar: balance de una gestión, 1996-2000*. Barcelona, Crítica, 2000, pp. 153-179.
- (4) Sobre la historia de ETA desde 1992 véase DOMÍNGUEZ IRIBARREN, Florencio: "El enfrentamiento de ETA con la democracia", en Elorza, Antonio (coord.), *La historia de ETA*. Barcelona: Planeta, 2000, pp. 383-419.
- (5) Sobre la acción policial contra ETA véase DOMÍNGUEZ IRIBARREN, Florencio: *De la negociación a la tregua, ¿el final de ETA?* Madrid: Taurus, 1998, pp. 196-221.
- (6) *El Correo Español*, 9/2/2000.
- (7) *El País*, 18/1/1997.
- (8) Sobre la cooperación francesa contra ETA véase MORÁN, Sagrario: *ETA entre España y Francia*. Madrid: Editorial Complutense, 1997.
- (9) Véase FUNES RIVAS, María José: *La salida del silencio, movilizaciones por la paz en Euskadi, 1986-1998*. Madrid: Akal, 1998.
- (10) Véase JAUREGUI, Gurutz: "ETA: orígenes y evolución ideológica y política", en Elorza, Antonio (coord.), *La historia...*, especialmente pp. 211-260.
- (11) ARZALLUZ, X.: *Deia*, 10/8/1997.
- (12) *El País*, 20/9/1998 y 2/11/1998. *Crónica Vasco Press*, núm. 915, 30/8/1999.
- (13) El acuerdo de las tres organizaciones y la propuesta para su desarrollo de PNV y EA fueron hechos públicos en *Gara*, 30/4/2000.
- (14) *Gara*, 30/4/2000.
- (15) Carta de ETA recibida por el PNV en octubre de 1998, hecha pública en *Deia*, 4/5/2000.
- (16) EUSKADI TA ASKATASUNA, febrero de 1999.
- (17) El acta de la reunión redactada por ETA fue publicada en *Gara*, 1/5/2000 y los interlocutores identificados en *El País*, 2/5/2000.
- (18) Según las notas de la reunión tomadas por ETA, *Gara*, 29/04/2000.
- (19) Posteriormente ETA argumentaría que canceló los contactos debido a que el gobierno española filtró a los medios de comunicación la celebración del primer encuentro, *Gara*, 1/5/2000.
- (20) *Gara*, 2/5/2000.
- (21) *El Correo Español*, 29/8/1999.
- (22) Traducción castellana en *El País*, 29/11/1999.
- (23) Véase *La Vanguardia*, 23/1/2000 y ABC, 11/4/2000.
- (24) Véanse los artículos de P. Zabaleta, C. Otxoa, J. Ibarburu y J.M. Caballero, J.M. Olarra, y R. Zallo en *Gara*, 11/1, 26/1, 15/3, 17/3 y 21/3/2000.
- (25) *Gara*, 30/4/2000.
- (26) ABC, 17/4/2000, y *Crónica Vasco Press*, núm. 949, 24/04/2000.
- (27) *Gara*, 2/5/2000.
- (28) *El Correo Español*, 7/5/2000.
- (29) "No nos callarán", ABC, *El Mundo*, *El País* y otros diarios, 13/5/2000.

GUERRILLA Y NARCOTRAFICO EN COLOMBIA

RAMON D. ORTIZ

Licenciado en Ciencias Políticas
Investigador de los Institutos "Ortega y Gasset" y
"General Gutiérrez Mellado"

Si hubiese que encontrar un acontecimiento que marcó la conclusión de la Guerra Fría en América Latina, sin duda, habría que señalar al final del enfrentamiento civil en El Salvador con la firma del acuerdo de paz entre el gobierno del conservador Alfredo Cristiani y la guerrilla del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en enero de 1992. En aquel entonces, una oleada de optimismo empujó a algunos analistas de seguridad a interpretar la desmovilización de la que entonces era la fuerza insurgente más poderosa del continente como un signo del ocaso definitivo de los movimientos guerrilleros en América Latina. El juego democrático parecía destinado a canalizar las demandas sociales de forma pacífica y dejar sin espacio a aquéllos que habían recurrido a las armas como medio para alcanzar sus objetivos ideológicos. Sin embargo, ocho años después, el éxito de la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) se ha convertido en la mejor demostración de que estos pronósticos estaban dramáticamente equivocados. Lejos de debilitarse, la organización armada más antigua del continente ha culminado una rápida adaptación al nuevo escenario estratégico que, más allá de asegurar su supervivencia, la ha colocado en una posición desde donde mantiene al gobierno de Bogotá acorralado en términos políticos y militares. En esta transición, los insurgentes colombianos han abandonado buena parte de los rasgos que caracterizaron a las viejas organizaciones latinoamericanas para apostar por un conjunto de nuevas orientaciones políticas, nuevos recursos y nuevas estrategias. Un nuevo modelo de acción violenta que pone de manifiesto que las guerrillas no han desaparecido de la escena política latinoamericana

sino que simplemente se han transformado para convertirse en un riesgo crítico para algunas de las democracias más frágiles de la región.

EL MODELO GUERRILLERO LATINOAMERICANO

Como modelo de acción colectiva, la violencia política tuvo su época dorada en América Latina entre el éxito de la revolución castrista en 1959 y la citada paz de El Salvador en 1992. Durante este periodo, el comportamiento de los movimientos armados se guió en función de dos referentes básicos. Por un lado, una doctrina revolucionaria que se cimentaba básicamente sobre planteamientos de corte marxista-leninistas. Por otro, una estrategia violenta que mezclaba actividades guerrilleras y terroristas en distintas proporciones. Desde una óptica ideológica, la inmensa mayoría de las organizaciones armadas se definieron abiertamente como seguidoras de alguna variante del comunismo (troskismo, maoísmo, etc.). Pero incluso en aquellos grupos que no se inscribieron explícitamente en estas corrientes ideológicas, desarrollaron doctrinas influidas por ideas de corte marxista. Este fue el caso, por ejemplo, de los Montoneros argentinos que profesaban un populismo de izquierdas con raíces en un radicalismo católico y nacionalista cuyo objetivo declarado era la instauración por vía revolucionaria de una forma de socialismo antiimperialista (1). Lo mismo se puede decir del colombiano Movimiento 19 de Abril (M-19) que se definía como nacionalista y bolivariano; pero apuntaba en sus primeros comunicados al establecimiento de un socialismo con rasgos autóctonos. Más allá de unas u otras etiquetas, la adhesión a los postulados marxistas resultó decisiva en la medida en que ofreció una cosmovisión a partir de la que los revolucionarios diseñaron su oferta política para atraer a sus seguidores, buscaron bases sociales en que apoyarse e ingeniaron su estrategia de acceso al poder. Así, habitualmente, el programa máximo de los insurgentes se centró en la puesta en práctica de reformas políticas y económicas de corte socialista y

nacionalista que garantizaran democracia, justicia social y desarrollo. Dentro de este abanico genérico de ofertas, se incluyeron la liberación del imperialismo estadounidense planteada por el nicaragüense Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), la implantación de un estado socialista propuesta por el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) de Argentina o la construcción de una utopía agrocomunista impulsada por los peruanos de Sendero Luminoso. Igualmente, la distinta versión de ideología izquierdista enarbolada por cada organización hizo que buscaran el respaldo popular en bases sociales diferentes. Los maoístas colombianos del Ejército de Popular Liberación (EPL) intentaron encontrar sus apoyos entre el campesinado. Por contra, los marxista-leninistas del Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR) de Chile buscaron su base social entre las clases populares urbanas. Por su parte, el castrista Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) de Guatemala intentó encontrar respaldo entre una población básicamente definida con criterios de identidad étnica indígena. Finalmente, las estrategias de los distintos movimientos también estuvieron condicionadas ideológicamente. Así, por ejemplo, la división del sandinismo entre las tendencias Proletaria, de Guerra Popular Prolongada y Tercerista respondió a fórmulas de acceso al poder según se buscara promover una revolución de la clase trabajadora, una larga guerra de guerrillas apoyada en el campesinado o una insurrección popular con una amplia base social. De forma similar, los distintos grupos integrados en el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) de El Salvador mantuvieron posiciones ideológicas diversas que determinaron el grado de importancia que cada uno de ellos daba al activismo político y a la acción militar así como la elección de una larga insurgencia campesina o de una insurrección de masas como vías para conquistar el gobierno.

El peso del discurso ideológico en la toma de decisiones dentro de los grupos armados redujo su flexibilidad intelectual a la hora de elaborar estrategias y su capacidad para adaptarse al entorno político y social. De hecho, el peso del ideario doctrinal fue suficientemente grande como para empujar a un comportamiento político y militar que muchas

veces no se ajustaba a las condiciones reales en las que se debía desarrollar la lucha. La consecuencia inevitable era que el grupo cometía errores estratégicos de bulto que muchas veces se traducían en aplastantes derrotas. Algunos ejemplos resultan muy descriptivos de esta relación entre rigidez ideológica y fracaso guerrillero. Desde luego, el fiasco más famoso fue la intentona de Ernesto "Ché" Guevara de establecer un centro de actividad guerrillera en Bolivia en 1967 (2). Los planes de Guevara pretendían únicamente llevar adelante la doctrina foquista que él mismo había definido en sus escritos. Desde esta perspectiva, una minoría armada podía ejercer un papel catalizador sobre las masas populares hasta el punto de empujarlas hacia la revolución con independencia de cuales fueran las condiciones políticas, económicas y sociales del medio en el que se desarrollaba la lucha. Con estos planteamientos, el revolucionario argentino y su partida de militantes comenzaron a actuar en un medio hostil y desconocido donde los campesinos indígenas, que se habían beneficiado de una reciente reforma agraria, los veían como una amenaza extranjera. El resultado fue inevitable: el grupo armado fue diezmado y Guevara murió a manos de las fuerzas de seguridad bolivianas. Dos décadas después, Sendero Luminoso ofreció otra muestra de cómo la obcecación ideológica puede conducir al desastre (3). A medida que tomó el control de comunidades indígenas en los departamentos andinos de Perú, la organización maoísta comenzó a aplicar a rajatabla su credo político. La producción agraria se colectivizó y se destinó en gran medida para el partido. Al mismo tiempo, se aplicaron rígidos códigos morales que incluían los castigos físicos contra los adúlteros y la prohibición del alcohol. El descontento provocado por estas medidas empujó a amplios sectores de la población indígena a organizarse en una forma de comités de autodefensa denominados Rondas Campesinas y expulsar a Sendero de amplias zonas rurales.

En lo que se refiere a la estrategia militar, la guerrilla y el terrorismo fueron dos concepciones bajo las que se manifestaron visiones distintas sobre la mejor forma de derrotar a las autoridades estatales (4). Con la práctica de la guerrilla, se pretendía compensar la inferiori-

dad de los insurgentes a través de fórmulas de guerra irregular en las que sólo se hacía frente al adversario cuando el triunfo estaba prácticamente garantizado y se rehuía el combate siempre que las condiciones no eran las óptimas. El desarrollo de esta forma de lucha mantuvo, al menos, tres rasgos distintivos. Por un lado, el uso de la violencia gozaba de un carácter instrumental, es decir, estaba dirigido a alcanzar ciertos objetivos físicos (la destrucción de una unidad militar, la ocupación de una posición, etc.). Además, la lucha guerrillera tenía una clara dimensión territorial en la medida en que estaba dirigida a ocupar un espacio que luego sería utilizado como base de operaciones para iniciar el asalto de otro nuevo fragmento del territorio adversario. Por último, el objetivo de la guerrilla siempre era acrecentar su capacidad militar hasta ser capaz de tomar el poder por la fuerza de las armas. En lo que respecta al terrorismo, este tipo de estrategia violenta se situaba fuera de la lógica militar clásica en la medida en que no tenía por finalidad afectar a los recursos físicos del adversario para defenderse sino a sus reflejos psicológicos. De hecho, los rasgos principales de la actividad terrorista la diferenciaban claramente de la guerrilla. Para empezar, las acciones terroristas no tenían por finalidad última la destrucción del objetivo escogido. Más bien servían como instrumentos comunicadores de una coacción, una advertencia de que una colectividad debía alterar un cierto tipo de comunicación o prepararse para recibir un nuevo castigo. Por otra parte, el terrorista no buscaba la ocupación de un territorio sino que intentaba apoderarse del máximo espacio informativo posible entre las autoridades y la opinión pública con el fin de que la abrumadora presencia psicológica de sus actos hiciese inevitable ceder a sus exigencias. Finalmente, el terrorismo no pretendía lograr una victoria militar sobre las fuerzas gubernamentales. Su apuesta estratégica era otra. Esperaba que la combinación de atentados cada vez más contundentes y reacciones desproporcionadas del lado de las autoridades generasen una espiral de caos que debilitase la legitimidad del estado. El objetivo último era provocar el colapso del gobierno y crear las condiciones para una insurrección general. Así pues, el terrorismo buscaba derrotar al

gobierno políticamente en lugar de militarmente.

Los grupos armados latinoamericanos practicaron ambas estrategias. Algunos desarrollaron básicamente acciones con una orientación guerrillera como el todavía activo Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Colombia. Otros, como el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) uruguayo, mantuvieron una práctica exclusivamente terrorista. Muchas organizaciones, como las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional (FALN) de Venezuela, tuvieron una estrategia ambivalente con actividades de uno y otro tipo apoyándose mutuamente en el esfuerzo por debilitar a las autoridades y crear las condiciones para tomar el poder. Finalmente, hubo grupos que fracasaron en los intentos de organizar un foco guerrillero viable y derivaron hacia un activismo cada vez más exclusivamente terrorista. Este fue el caso del Movimiento Revolucionario Tupac-Amaru (MRTA) peruano.

Cualquiera que fuese la estrategia escogida, terrorismo o guerrilla, los movimientos armados latinoamericanos durante la Guerra Fría disfrutaron de una capacidad militar fuertemente limitada. Salvo contadas excepciones, las guerrillas nunca llegaron a disponer de recursos bélicos para plantear un desafío estratégico a las fuerzas gubernamentales. De hecho, habitualmente, cuando las autoridades utilizaron todo su potencial militar contra los grupos insurgentes, éstos fueron arrinconados en zonas remotas de la geografía nacional o sencillamente destruidos. Los rebeldes demostraron en numerosas ocasiones notables carencias tácticas que se manifestaron en sus dificultades para ejecutar operaciones complejas. Este fue el caso, por ejemplo, de los focos constituidos por el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Perú que fueron rápidamente desmantelados por las fuerzas de Lima. En un entorno urbano, lo mismo se puede decir de los Montoneros, cuyas primeras operaciones demostraron una completa falta de experiencia sobre las reglas de la acción armada clandestina. Desde luego, el nivel técnico fue mejorando con el paso del tiempo a medida que los militantes revolucionarios acumulaban experiencia y participaban

en cursillos de entrenamiento en Cuba. En cualquier caso, este proceso de sofisticación militar corrió paralelo a la mejora de las capacidades de contrainsurgencia de las fuerzas armadas latinoamericanas gracias a los programas de entrenamiento y asistencia técnica desarrollados por EE.UU. En consecuencia, el diferencial de capacidad bélica entre guerrillas y fuerzas de seguridad permaneció constante e incluso se amplió a favor de las autoridades.

La distancia entre los insurgentes y el estado fue aún más notoria en el caso del acceso a armamento. No se trataba únicamente de que los ejércitos regulares dispusiesen de medios de combate de mayor envergadura (helicópteros, aviones, vehículos blindados, etc.). Además, el acceso de las organizaciones armadas al equipo que necesitaban para desarrollar sus operaciones de corte guerrillero o terrorista (armamento ligero, explosivos, comunicaciones, etc.) resultaba escaso. Un vistazo al arsenal a disposición de Sendero Luminoso a principios en febrero 1990 revela que la organización, por entonces considerada una de las más poderosas del continente, disponía de menos de 300 armas de guerra (fusiles de asalto y subfusiles), cerca de 500 carabinas y 235 revólveres y pistolas automáticas (5). Ciertamente, algunas organizaciones consiguieron un nivel de equipamiento muy superior, pero a condición de contar con el respaldo de un gobierno extranjero. De hecho, el robo de armas a las fuerzas de seguridad no era suficiente para satisfacer las necesidades de equipamiento de los grupos rebeldes. Por otra parte, ni el mercado negro podía suministrar armas en cantidad suficiente como para sostener de forma estable operaciones insurgentes de envergadura, ni la mayoría de los líderes guerrilleros gozaban de un acceso fácil a los grandes traficantes de armas clandestinos. En consecuencia, había que recurrir a gobiernos ideológicamente cercanos para asegurarse un apoyo logístico imprescindible. En este sentido, La Habana desempeñó un papel clave como canal de suministro de armamento a una larga lista de movimientos armados latinoamericanos que incluyó desde las FALN venezolanas en los años 60 hasta el FPMR chileno en los 80. Junto con Cuba, aunque de forma mucho más coyuntural, otros gobiernos de la región también ofrecieron su respaldo a algu-

nas organizaciones armadas. Basta recordar el crítico apoyo proporcionado por Venezuela a los Sandinistas en su lucha para derribar a Somoza. En cualquier caso, en la mayor parte de los casos, los suministros de armamento por parte de estados afines pudieron incrementar sustancialmente la capacidad operativa de las guerrillas; pero casi nunca no fueron capaces de alterar el balance estratégico entre el gobierno y los rebeldes. De hecho, por ejemplo, la llegada de importantes partidas de armas procedentes de Cuba al M-19 colombiano incrementó sustancialmente la capacidad de este grupo para asestar golpes de envergadura a las fuerzas de Bogotá, pero no alteró radicalmente el equilibrio militar entre esta organización y el estado (6). Además, la aguda dependencia logística de estados extranjeros resultó ser una considerable vulnerabilidad para la capacidad de maniobra político-militar de las guerrillas. Los gobiernos podían cambiar de política o ser presionados por otros gobiernos para que cancelasen su respaldo a un determinado proceso revolucionario. En tal caso, el resultado era una reducción de los suministros bélicos y una rápida caída en la capacidad bélica de los insurgentes. Así sucedió a finales de 1989, cuando EE.UU. presionó a la URSS para que redujese el flujo de armamento que alcanzaba a la guerrilla salvadoreña a través de Cuba (7).

Dentro de este panorama de pobreza militar, las contadas victorias de la guerrilla se explican, sobre todo, por la extraordinaria debilidad de los regímenes y las fuerzas armadas a que se enfrentaron. El triunfo castrista en Cuba puso de relieve más la ineptitud de las fuerzas del presidente Batista que las habilidades tácticas de los rebeldes de Sierra Maestra. El ejército de La Habana mostró una notable falta de cohesión interna y demostró un absoluto desconocimiento de las técnicas antiguerrilla más básicas. Paralelamente, el gobierno se enfrentó a un amplísimo descontento social y un creciente aislamiento internacional, especialmente tras la ruptura con EE.UU. La consecuencia fue el súbito derrumbe de la capacidad militar gubernamental que obligó a Batista a abandonar la isla. El caso de Nicaragua es muy similar al de Cuba aunque con algunas

matizaciones importantes. De hecho, la Guardia Nacional nicaragüense disfrutaba de un cierto grado de profesionalidad y un extenso entrenamiento en contrainsurgencia que le convertía en una fuerza superior al ineficaz ejército de Batista (8). Sin embargo, una serie de variables militares y políticas debilitaron la capacidad de resistencia del somocismo. De modo muy similar al caso cubano, la politización de la Guardia, su enorme impopularidad entre los sectores populares y sus divisiones internas socavaron su capacidad para enfrentarse a la guerrilla del FSLN. Paralelamente, el personalismo y la corrupción de la dictadura empujaron a la oposición a la práctica totalidad de la población nicaragüense. A estos factores se añadió la ruptura del régimen con Washington que desmoralizó a los escasos partidarios de Somoza en el interior del país. Por el contrario, el FSLN disfrutó de un notable apoyo por parte de Cuba y algunos países latinoamericanos. En cualquier caso, al margen de este respaldo internacional, fueron las propias debilidades del estado nicaragüense y sus fuerzas armadas las que abrieron la puerta a una victoria de la insurgencia. Paradójicamente, la excepción a la baja capacidad militar de los grupos armados del continente se debe buscar en una organización que no consiguió conquistar el poder por la fuerza: el FMLN salvadoreño. Pese a que fue contenido en el campo de batalla, se puede afirmar que esta guerrilla alcanzó un grado de sofisticación militar sin punto de comparación con otros movimientos homólogos (9). Los guerrilleros salvadoreños demostraron una excepcional capacidad para coordinar operaciones a nivel nacional y mejoraron paulatinamente sus tácticas con un incremento de la movilidad de sus unidades y un inteligente uso de fuerzas especiales. Además, incorporaron a sus acciones armas que nunca antes habían sido alineadas por otras guerrillas como misiles tierra-aire portátiles. Todo ello, al mismo tiempo que mantenían la capacidad de supervivencia de sus fuerzas en un teatro crecientemente hostil debido a las continuas mejoras en inteligencia, movilidad y potencia de fuego que Washington introdujo en el desempeño operativo de las fuerzas armadas de El Salvador.

LA ORIGINAL EVOLUCION DE LAS FARC

Pese a las excepciones, se puede afirmar que los grupos armados latinoamericanos desarrollaron durante la Guerra Fría un patrón de comportamiento definido por una serie de rasgos básicos. En términos políticos, se configuraron como organizaciones fuertemente ideologizadas de modo que sus estrategias se elaboraban sobre la base de rígidos principios doctrinales y contaban con poco margen para adaptarse a cambios en el entorno. En términos militares, fueron formaciones que mantenían un bajo desempeño operativo en comparación con las fuerzas de seguridad estatales así como una aguda dependencia del respaldo de estados extranjeros para satisfacer sus demandas logísticas. La evolución de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia ha modificado sustancialmente algunos rasgos básicos de este modelo. Para ello, este grupo se apoyó en las experiencias acumuladas durante su larga trayectoria histórica y en la ventana de oportunidad creada por el escenario internacional emergente tras el fin de la Guerra Fría. Sobre estas bases, durante los años 90, las FARC realizaron una profunda y compleja transición estratégica. El resultado ha sido una organización insurgente de nueva planta con una amplia flexibilidad política, un sofisticado comportamiento bélico y una creciente autonomía logística. Estos rasgos han reforzado su capacidad de supervivencia y han ampliado sus posibilidades de desafiar al gobierno de Bogotá en términos estratégicos.

El primer cambio sustancial de las FARC ha sido su abandono de la ortodoxia marxista-leninista y su sustitución por un envoltorio ideológico mucho menos rígido, etiquetado como "bolivariano". Bajo esta denominación se han incluido una serie de propuestas que combinan nacionalismo e izquierdismo; pero que deja al margen objetivos máximos como el establecimiento de un socialismo de corte clásico. Este es el talante de buena parte de los planteamientos políticos, económicos y sociales con que las FARC han acudido a las conversaciones que mantienen con el gobierno del presidente Pastrana desde noviembre de 1998. En este sentido se puede entender la demanda de que se construya un amplio sis-

tema de protección social para las clases populares o la exigencia de una amplia reforma agraria (10). En cualquier caso, la evolución ideológica de las FARC no debe ser entendida únicamente como un cambio en el contenido de sus exigencias programáticas. En realidad, lo que ha sucedido ha sido una transformación de la naturaleza de su competencia con el estado. Tradicionalmente, las guerrillas se habían enfrentado con los gobiernos latinoamericanos sobre la base de criterios ideológicos que consideraban a las autoridades un poder con un origen ilegítimo en función de que actuaban a favor de los intereses de una oligarquía y en contra de la mayoría del pueblo. Las FARC no se han deshecho formalmente de este discurso; pero han enfatizado las críticas al gobierno por su ineficacia para abordar los grandes problemas del país (desigualdad social, delincuencia, etc.) mientras se han presentado cada vez más con una alternativa creíble para un "buen gobierno". De alguna forma, la guerrilla colombiana ha pasado de criticar la legitimidad de origen del estado a poner en cuestión su legitimidad funcional. Esta transformación política se ha manifestado en varios aspectos de la orientación estratégica de la organización. Así, a lo largo de la década de los 90, las FARC han otorgado una especial relevancia a ganar cuotas de poder en el nivel municipal del estado, donde resulta más visible su papel como gestor (11). Al mismo tiempo, la guerrilla ha multiplicado su capacidad para prestar servicios a la población en el campo de la sanidad, la educación, el orden público, etc. Desde luego, las guerrillas han apostado tradicionalmente por presentarse como una alternativa de gobierno más justa y eficaz y configurarse como un poder "paraestatal" proveedor de servicios sociales. Dos iniciativas que resultaban críticas en sus esfuerzos para ganar respaldo popular. De cualquier forma, en la mayor parte de los casos, las fórmulas a través de las que se prestaban los servicios y las propuestas para la construcción de un nuevo gobierno estaban elaboradas a partir de unos criterios ideológicos más o menos estrechos que chocaban con la cultura política de buena parte de la población. Esto restaba flexibilidad al grupo armado para adaptarse a las condiciones del entorno donde operaba y ganar el respaldo de

amplias coaliciones sociales. Lo que diferencia a las FARC es que esta búsqueda del "buen gobierno" ha ocupado el primer plano de sus planteamientos políticos colocando al margen cualquier dogma que prometa el logro de una utopía y abriendo paso a una estrategia puramente pragmática de acceso al poder.

Esta mutación desde una acción político-militar de "finalidad ideológica" hacia otra en la que se presenta como un "gestor público alternativo" ha sido decisiva para garantizar la supervivencia de las FARC como organización. De hecho, con el cambio, los insurgentes han podido superar la crisis creada por el hundimiento del bloque del Este. En realidad, se han colocado al margen de la crisis del comunismo en la medida en que su nuevo discurso político no propone transformar el estado de acuerdo con ciertos patrones ideológicos sino más bien construir uno nuevo que sea, sencillamente, más eficaz. Pero además, esta apuesta por configurarse como un "gestor público alternativo" ha incrementado el atractivo político de su mensaje. No es probable que haya un excesivo porcentaje de colombianos dispuestos a apoyar el desarrollo de un experimento socialista. Pero si se tienen en cuenta los antecedentes de fragilidad e ineficiencia del estado andino, es probable que sectores notables de la población —particularmente, en las zonas rurales más desatendidas por la administración— vean un cambio radical en la cúpula dominante del país como una opción aceptable. De hecho, esta alternativa puede resultar particularmente atractiva si se tiene en cuenta que no implica una implantación de modelos sociales o económicos rígidamente ideológicos sino un programa de cambios dirigidos en teoría únicamente a buscar un "buen gobierno".

La facilidad con que la guerrilla colombiana se ha desprendido de sus ropajes marxista-leninistas se ha visto favorecida por sus propios orígenes históricos que anteceden a la revolución castrista y la oleada de movimientos armados izquierdistas que la siguieron. De hecho, para rastrear sus orígenes es necesario remontarse a las largas luchas civiles entre conservadores y liberales que marcaron toda la vida republicana de Colombia hasta culminar en el período de La Violencia (1946-53). Durante esos años, la lucha entre las bandas

armadas de los dos partidos degeneró en una espiral de enfrentamientos que barrió las débiles estructuras estatales de amplias zonas de país andino. Las víctimas de atentados y matanzas sumaron unas 180.000 vidas. En este contexto de anarquía, en 1949, el Partido Comunista de Colombia (PCC) puso en práctica una política conocida como de "Autodefensa de Masas" cuyo objetivo era organizar a los campesinos en bastiones autónomos para defenderse del estado de violencia generalizada y, en particular, de las partidas armadas conservadoras. Fruto de esta estrategia fue la aparición de una cadena de santuarios como El Pato, Río Chiquito, Sumapaz o la más famosa Marquetalia que llegaron a ser conocidos como las "Repúblicas Independientes". En cualquier caso, la composición política de estos enclaves terminó siendo muy diversa. Con sus efectivos muy disminuidos, el PCC lideró la formación de estas entidades, pero tuvo que recurrir a cuadros y militantes del Partido Liberal para construir las estructuras de autogobierno. Además, el caos existente en toda Colombia empujó a un aluvión de campesinos a trasladarse hacia unas áreas que resultaban relativamente seguras. Entre los desplazados había comunistas y liberales, pero también protestantes, católicos e incluso conservadores.

Las "Repúblicas Independientes" desaparecieron entre 1958 y 1965, víctimas de una combinación de promesas gubernamentales de amnistía y una cadena de intervenciones militares. Sin embargo, los insurgentes desalojados de estos enclaves mantuvieron su actividad militar y se reagruparon políticamente a través de una serie de encuentros de debate político. En septiembre de 1964, los distintos grupos armados decidieron formar una laxa alianza denominada Bloque Sur de Guerrilla. Año y medio después, esta coalición guerrillera se transformó en las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. A partir de ese momento, las FARC y el PCC se comportaron como dos organizaciones distintas que mantenían algunos vínculos; pero que conservaban autonomía propia y mantenían notables discrepancias políticas. De hecho, el Partido Comunista mantuvo una fuerte ambigüedad sobre la lucha armada. Por un lado, calificó a las FARC como su brazo militar. Pero al mismo

tiempo, se negó a apoyar formalmente el desarrollo de un proceso de insurrección armada en la medida en que consideraba que no existían las condiciones idóneas para su triunfo. De hecho, el PCC nunca abandonó la competición electoral legal. A mediados de los años 80, la iniciativa de diálogo del presidente Betancour con las FARC creó un nuevo escenario político que facilitó la convergencia entre guerrilleros y comunistas. Ambos grupos constituyeron una coalición bajo la denominación de Unión Patriótica (UP) como parte del proceso destinado a permitir que la organización insurgente se sumara a la actividad política legal y abandonara las armas. Sin embargo, una intensa campaña de terrorismo de extrema derecha diezmó a los militantes de la UP e impidió su participación en la competición electoral en condiciones de mínima normalidad. Como consecuencia, el proceso de paz naufragó definitivamente. La guerrilla retornó a la actividad militar mientras el Partido Comunista se mantenía vinculado a la UP y participaba en la vida política legal. En estas circunstancias, las relaciones entre ambas organizaciones retornaron a la ambigüedad y la distancia que las había caracterizado en periodos anteriores. En cualquier caso, a lo largo de la década de los 90, la propia dinámica de la violencia multiplicó la influencia y el protagonismo de las FARC mientras los resultados electorales del PCC-UP se mantenían estancados. De esta forma, la relación de fuerzas entre el partido y el movimiento armado se invirtió definitivamente a favor de este último.

Sobre la base de esta trayectoria, las FARC se encontraron en unas condiciones favorables para evolucionar hacia un mensaje político pragmático por varias razones. Para empezar, su nacimiento en el contexto de las Repúblicas Independientes inclinó el comportamiento de la organización más en la dirección de comportarse como una estructura paraestatal que como un grupo que pretendía promover una determinada ideología a través de la lucha armada. De hecho, las Repúblicas Independientes se configuraron como enclaves destinados a sustituir a un estado que no existía. Desde estos antecedentes era más sencillo evolucionar hacia una guerrilla con una baja carga ideológica y con una oferta de "buen gobierno". Un giro mucho más difícil si

se intentaba desde planteamientos políticos de extremo dogmatismo. Al mismo tiempo, este proceso de desideologización fue favorecido por la heterogeneidad política que caracterizó desde sus orígenes las bases políticas de las FARC. Una diversidad que hizo mucho más tenue el compromiso con los planteamientos marxistas-leninistas y facilitó los avances hacia un programa con fuertes dosis de pragmatismo. En este sentido, la distancia de las FARC con respecto al PCC hizo la adaptación más sencilla en la medida en que el control ideológico del partido sólo tenía un peso muy relativo sobre la organización armada.

La estrategia de las FARC para configurarse como una alternativa de gobierno dio otro paso significativo tras lograr que el gobierno del presidente Pastrana aceptase crear una "zona de despeje" como marco geográfico para el desarrollo de las actuales conversaciones. La aceptación de esta demanda ha permitido a la guerrilla afirmar su control sobre un área de 25.000 kilómetros cuadrados en torno a la localidad de San Vicente del Caguan. De este modo, con casi cuatro décadas de diferencia, las FARC han creado un escenario estratégico en el interior de Colombia muy similar al que existió durante el periodo de las Repúblicas Independientes. Con ello, en términos militares, los rebeldes han obtenido una privilegiada base de operaciones en el centro del país. Pero además, esta concesión ha tenido consecuencias políticas claves. Para empezar, las FARC han obtenido "de facto" el reconocimiento de su carácter de poder soberano en la medida en que el gobierno de Bogotá les aceptó como única autoridad reconocida en el territorio desmilitarizado. Además, la "zona de despeje" se ha convertido en un escaparate desde donde mostrar el proyecto de gobierno alternativo presentado por los insurgentes a la opinión pública de dentro y fuera de Colombia. El resultado ha sido una afirmación de las FARC como poder paraestatal.

Desde el punto de vista del comportamiento bélico, la transición estratégica de las FARC ha desembocado en un incremento exponencial de sus capacidades militares. Visto en perspectiva, este grupo armado había evolucionado paulatinamente hacia operaciones de mayor tamaño y complejidad. Así, en 1973, el

grupo alcanzó, por primera vez, el nivel de crecimiento en militancia y el grado de sofisticación táctica para coordinar la actuación de hasta 50 combatientes en el desarrollo de una sola operación. Cinco años más tarde, en marzo de 1978, el mando insurgente llegó a concentrar hasta 150 guerrilleros en una única acción. La operación tuvo un carácter excepcional; pero marcó un nuevo techo operativo de la organización. En cualquier caso, este lento incremento en la capacidad militar dio muestras de una súbita aceleración en abril de 1996. En esa fecha, la organización armada llegó a coordinar el despliegue de 400 combatientes pertenecientes a cinco frentes y una compañía de fuerzas especiales en el asalto a una base del ejército en Las Delicias, departamento de Putumayo (12). Esta operación, que luego sería seguida por incursiones de similares características, demostró que el mando de las FARC había incrementado sustancialmente la sofisticación de los procedimientos tácticos.

El incremento de la capacidad militar de las FARC se materializó en varias innovaciones concretas. Para empezar, perfeccionó sustancialmente el sistema de mando y control de las fuerzas sobre el terreno hasta poder integrar con precisión la acción conjunta de unidades diversas. En parte, esta renovada capacidad de coordinación fue producto del ascenso dentro de los escalones de la organización de una nueva generación de cuadros más profesionalizados, bastantes de los cuales se habían beneficiado de cursos de formación militar en el antiguo bloque soviético. Además, la introducción de nuevos equipos de comunicaciones facilitó notablemente la tarea de mover las fuerzas sobre el teatro de operaciones de forma ordenada. Una segunda novedad militar de las FARC fue la tendencia a constituir categorías de fuerzas especiales destinadas a cumplir misiones concretas. En particular, se hizo visible el empleo de unidades de zapadores especializadas en operaciones de demolición y asalto a posiciones fortificadas. Ciertamente, había antecedentes en el empleo de fuerzas especiales por las guerrillas latinoamericanas. Sin embargo, los zapadores de las FARC demostraron una capacidad técnica poco común. Por último, la guerrilla colombiana utilizó en sus operaciones una gama de

armamento de apoyo de una cantidad y una calidad completamente infrecuente entre los movimientos revolucionarios del continente. Entre este material, se incluyeron morteros, lanzacohetes y ametralladoras de apoyo. Además, sin llegar a ser utilizados en combate, llegó a ser conocido que disponían de una cierta cantidad de misiles tierra-aire portátiles así como algunos helicópteros y aviones de ala fija utilizados en tareas de apoyo. Si se exceptúa el caso del FMLN salvadoreño, ninguna fuerza insurgente latinoamericana había realizado operaciones de envergadura comparable contando con un arsenal de esta importancia.

En cualquier caso, el rasgo diferencial de las FARC ha sido que ha desarrollado esta maquinaria bélica como un actor independiente, sin contar con un patrocinio relevante de estados extranjeros. De hecho, esta guerrilla ha conseguido autonomía en tres aspectos decisivos que le proporcionaron una cadena logística libre de dependencias. Para empezar, ha logrado alcanzar una completa capacidad de autofinanciación. Desde luego, el origen de este sostenimiento económico se encuentra en la vinculación de las FARC al narcotráfico. En términos generales, los insurgentes no han entrado en la venta de estupefacientes, entendiendo por ésta el traslado de los narcóticos a sus mercados en Europa y EE.UU. Este segmento del negocio de la droga ha continuado en manos de grupos especializados de delincuentes comunes. Por contra, los rebeldes han asumido el papel de un poder paraestatal en las zonas de producción de narcóticos. De hecho, han proporcionado a los campesinos y traficantes involucrados en el negocio servicios básicos como el ejercicio de la justicia, el mantenimiento del orden y la defensa contra las operaciones del ejército y la policía. A cambio, las FARC han recogido tributos en la forma de un porcentaje sobre el valor de la droga producida y exportada. Desde luego, algunos comandantes regionales de la guerrilla se han involucrado más en el narcotráfico con el establecimiento de sus propios laboratorios para sintetizar droga de forma autónoma. Pero en términos generales, el rendimiento del narcotráfico para los insurgentes ha venido mucho más de los pagos por protección que de la producción de estupefacientes

en sí misma. De hecho este negocio ha resultado suficientemente importante como para que la guerrilla asigne en torno a un 20 por 100 de sus efectivos a tareas de protección en las áreas de cultivo y producción de estupefacientes. En total, según estimaciones de las fuerzas de seguridad de Bogotá, los ingresos totales de las FARC habrían alcanzado en 1998 la suma de 285 millones de dólares. De ellos, 136 habrían venido directamente del cobro de servicios a narcotraficantes mientras que el resto se dividiría entre el producto de los secuestros, los robos y el "impuesto revolucionario" cobrado a propietarios agrícolas, empresarios y profesionales. En cualquier caso, resulta particularmente importante que, del total de fondos recaudados, los gastos de operaciones de las FARC sólo consumen en torno a un 15 por 100 mientras que el resto de los fondos se destinarían a la adquisición de material o a inversiones en la economía legal. Ninguna organización armada latinoamericana ha disfrutado de una capacidad financiera semejante (13).

Un segundo aspecto en el que las FARC han alcanzado una amplia autonomía ha sido en el acceso a suministros bélicos. En este sentido, la guerrilla se ha beneficiado de la expansión del mercado negro de armamentos. En este contexto, los insurgentes han recurrido a dos fuentes particularmente importantes de material de guerra. Por un lado, se han beneficiado de los excedentes de equipo militar resultantes de los procesos de desmovilización de las guerrillas centroamericanas. En este sentido, las relaciones de las FARC con sectores radicales del sandinismo o antiguos militantes del FMLN salvadoreño han resultado críticos para acceder a estos "stocks" de equipo militar. Así, por ejemplo, a través de estos circuitos los insurgentes colombianos podrían haber adquirido un paquete sustancial de misiles tierra-aire de fabricación soviética (14). Por otra parte, la guerrilla ha accedido a los arsenales de la antigua URSS a través de contactos con sectores de la mafia rusa que se han infiltrado en Colombia con el fin de adquirir narcóticos para satisfacer el creciente mercado de estupefacientes de los estados del antiguo bloque soviético (15). En este tipo de operaciones, los narcotraficantes colombianos han jugado un papel relevante como intermediarios entre sus

protectores locales de las FARC y sus compradores exteriores de la antigua Unión Soviética. El resultado ha sido trueques de armas por drogas que han venido a reforzar los arsenales de los insurgentes. De hecho, se ha detectado el envío de armas de origen ruso por vía aérea con destino a los guerrilleros. Por último, un tercer aspecto en el que los insurgentes colombianos han conseguido una notable independencia ha sido a la hora de acceder a formación técnica y asesoramiento con el fin de incrementar la sofisticación de sus operaciones. En este sentido, las relaciones de las FARC con otros grupos armados han jugado un papel esencial. De hecho, la enorme similitud entre las tácticas desarrolladas en los últimos años por las FARC y aquellas utilizadas por el FMLN durante la guerra civil salvadoreña han confirmado la sospecha de que los guerrilleros colombianos han recurrido al asesoramiento directo de antiguos revolucionarios centroamericanos a la hora de mejorar sus capacidades militares. Del mismo modo, se ha detectado la llegada de miembros del Ejército Rojo Japonés (ERJ) a Colombia con el fin de proporcionar formación a las FARC sobre cierto tipo de operaciones de terrorismo urbano (16). Este tipo de redes ha jugado un papel relevante a la hora de permitir ampliar a las FARC su repertorio de tácticas. Como consecuencia de esta independencia logística, las FARC se han convertido en una organización con una enorme impermeabilidad a las presiones internacionales. Sus recursos financieros y militares no dependen de socios estatales que puedan ser influidos a través de canales diplomáticos convencionales para conseguir que retiren su apoyo. En consecuencia, disponen de un amplio margen de maniobra político y militar.

PERSPECTIVA DE FUTURO

La autonomía logística y la gran descentralización de la organización se han combinado para crear algunos problemas de cohesión a la guerrilla. Las FARC se estructuran en torno a tres niveles jerárquicos. En la base de la pirámide se encuentran los frentes que son la unidad táctica elemental con unos efectivos de entre 150 y 200 hombres. Los frentes se agru-

pan en bloques cuya cúpula de mando cuenta con ciertos efectivos de protección y mantiene el control directo sobre algunas unidades especiales. Un bloque es responsable de las operaciones en una determinada región y puede reunir en torno a unos 2.000 hombres. Finalmente, en la cúspide de la organización, se encuentra un estado mayor central protegido por un perímetro de seguridad de unos 2.000 hombres además de un contingente de fuerzas especiales en reserva. Como respaldo a esta estructura militar, las FARC cuentan con contingentes de milicias populares que operan como elementos de apoyo y fuerzas de reserva en las zonas urbanas.

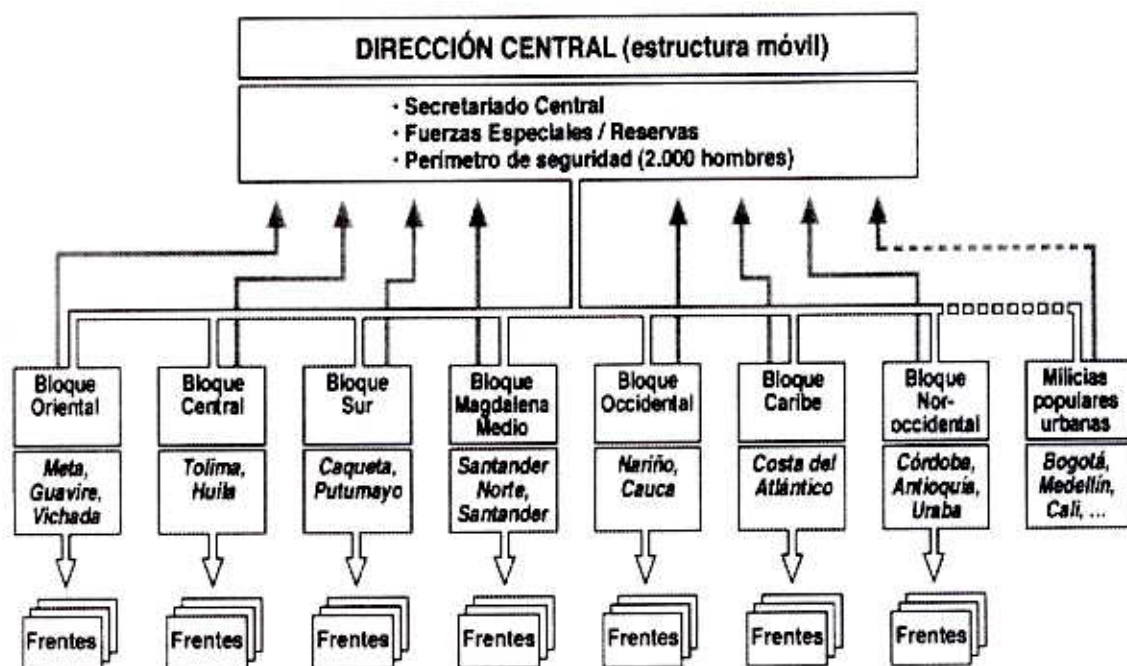
El problema de esta estructura es que las órdenes y los recursos fluyen en direcciones opuestas. Evidentemente, la definición de las grandes directrices estratégicas y las decisiones sobre operaciones de envergadura son tomadas por el estado mayor que las transmite a los bloques y, de ahí, pasan a los frentes. Sin embargo, los recursos económicos son recolectados desde la base de la organización. De hecho, en la mayoría de los casos, son los frentes quienes reúnen los tributos de los narcotraficantes o los rescates de los secuestros. Parte de estos fondos son destinados al mantenimiento de la unidad que los ha recogido mientras que una parte son entregados a los escalones superiores (bloques y estado mayor) para ser invertidos en la caja común de la organización. Igualmente, cuando se trata de realizar una acción militar de grandes dimensiones, los bloques aportan efectivos al estado mayor para que éste pueda reunir un volumen de fuerzas suficiente como para alcanzar el objetivo que se propone. La elevada descentralización resulta muy efectiva desde un punto de vista estratégico en la medida en que aumenta la flexibilidad de la organización. Sin embargo, también es cierto que este sistema de funcionamiento facilita notablemente las escisiones. De hecho, si un comandante de frente o bloque no está de acuerdo con alguna decisión de sus superiores, puede preferir apropiarse de la totalidad de los fondos recaudados por su unidad en lugar de entregárselos a sus mandos. De este modo, puede conseguir con extraordinaria facilidad medios para independizarse. En un país como Colombia con una fragmentación

política y social elevada y dentro de un organización como las FARC con una débil cohesión ideológica, este tipo de rupturas son una posibilidad cierta. Hasta el momento, dos factores han contribuido a evitar una desintegración general del movimiento. Por un lado, el fuerte liderazgo carismático de su líder, Pedro Antonio Marín, conocido como Manuel Marulanda Pérez, o "Tirofijo", que ha permanecido al frente de la organización desde su creación en los años 60. Por otro, una fuerte inversión en comunicaciones fiables que garantizan la llegada de las órdenes a los distintos escalones de la organización dispersos por la accidentada geografía colombiana. En cualquier caso, la desaparición de Marulanda o el incremento de las tensiones políticas en el seno de la guerrilla podrían tener un efecto muy disgregador sobre la estructura de las FARC.

En cualquier caso, a la vista del éxito del nuevo modelo de insurgencia ensayado por las FARC, la pregunta más evidente es si esta experiencia de lucha armada puede repetirse en otros escenarios de América Latina. Desde luego, este movimiento guerrillero tiene una trayectoria histórica excepcional y, en consecuencia, resulta poco verosímil que otros grupos violentos tengan la misma facilidad para desideologizarse y presentar su oferta política como una alternativa de gobierno eficaz opuesta a una administración tradicionalmente débil y corrupta. Sin embargo, otra serie de factores abren una ventana de oportunidad para que, en determinados escenarios del continente americano, reaparezcan fenómenos de violencia política. Para empezar, la incapacidad de ciertos estados para integrar la totalidad de su población y territorio de forma coherente crea espacios vacíos que pueden ser aprovechados por grupos armados para constituirse en poderes paraestatales. Al mismo tiempo, el desarrollo del negocio del narcotráfico en ciertas regiones crea una fuente de financiación independiente para aquellas organizaciones extremistas que se inclinan por la práctica de la violencia. Por último, la facilidad para acceder a redes de actores no estatales capaces de suministrar material bélico y asesoramiento militar multiplica las oportunidades de guerrilleros y terroristas para reforzar su potencial de lucha

armada. En escenarios donde estos tres factores confluyen, existen posibilidades significativas de que una organización violenta nazca y

se perpetúe hasta configurarse como un factor con una notable capacidad de desestabilización.



- EFECTIVOS TOTALES: entre 14.000 y 16.000 hombres
- BLOQUES: Agrupación de frentes de alcance regional (efectivos medios de 2.000 hombres cada uno)
- FRENTES: entre 150 y 200 hombres cada uno

— Línea de mando jerárquica

→ Contribuciones en efectivos humanos y recursos materiales de los bloques a la Dirección Central para el desarrollo de operaciones de gran envergadura

- (1) Un análisis pormenorizado de las raíces ideológicas de los Montoneros en Richard Gillespie, *Soldados de Perú. Los Montoneros*, Grijalbo, Buenos Aires, 1982, pág. 73 y ss.
- (2) Detalles de la intenciona de Ernesto "Ché" Guevara en Bolivia se pueden encontrar en Richard Gott, *Guerrilla Movements in Latin America*, Thomas Nelson and Sons Ltd, Londres, 1970, pág. 300 y ss.
- (3) Las raíces de la crisis entre Sendero Luminoso y la población campesina así como el papel de las Rondas Campesinas en la lucha contra la organización maoísta en Carlos Iván Degregori, "Cosechando tempestades. Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho" en Carlos Iván Degregori, José Coronel, Ponciano del Pino, Orrin Stum, *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1996, pág. 189 y ss.
- (4) Una más detallado análisis contrastando las estrategias guerrillera y terrorista puede encontrar en Peter Waldman, *Terrorismo y guerrilla: un análisis comparativo de la violencia organizada en Europa y América Latina*, Documento de Trabajo núm. 32, IRELA, Madrid, 1991, especialmente pág. 3 y ss. Más en particular, hay una excelente conceptualización del fenómeno terrorista en Fernando Reinales, "Características y formas del terrorismo político en sociedades industriales avanzadas", *Revista Internacional de Sociología*, Tercera Epoca, núm. 5, Madrid, mayo-agosto 1993, pág. 35 y ss.
- (5) Estas cifras proceden de información capturada a Sendero Luminoso y publicada en Carlos Tapia, *Las fuerzas armadas y Sendero Luminoso. Dos estrategias y un final*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima 1997, pág. 105 y ss.
- (6) Más detalles sobre esta escalada militar del M-19 gracias al apoyo cubano se puede encontrar en David Spencer. From Vietnam to El Salvador. *The Saga of the FMLN Sappers and other guerrilla special forces in Latin America*, Praeger, Westport, pág. 139 y ss.
- (7) Joseph G. Sullivan "How peace came to El Salvador", *Orbis*, Vol. 28, núm. 1, Invierno 1994.
- (8) Un breve, pero interesante análisis de los factores que condujeron a la victoria sandinista en Nicaragua en Timothy P. Wickham-Crowley, *Guerrilla & revolution in Latin America. A comparative study of insurgents and regimens since 1956*, Princeton University Press, Princeton, 1992, pág. 263 y ss.
- (9) Más detalles sobre la capacidad militar del FMLN en José Angel Moroni Bracamonte y David E. Spencer *Strategy and tactics of the Salvadoran FMLN Guerrillas. Last battle of the Cold War, blueprint for future conflicts*, Praeger, Westport, 1995, particularmente interesantes resultan las tácticas descritas en pág. 93 y ss.
- (10) Se puede encontrar más información sobre las demandas políticas y económicas planteadas por las FARC en la mesa de conversaciones con la administración Pastrana en el "Discurso de Manuel Marulanda Vélez, Comandante en Jefe de las FARC-EP" y en el "Discurso de la Comisión de Diálogos de las FARC-EP" ambos emitidos en la iniciación de la mesa de diálogos en SanVicente del Caguan el día 7 de enero de 1999 y disponibles en la página web de la organización en <http://burn.ucsd.edu/~farc-ep>
- (11) Más detalles sobre la expansión de la influencia de las FARC sobre las estructuras de poder local en Alfredo Rangel Suarez, "Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo", *Análisis Político*, núm. 28, 1996, pág. 74 y ss.
- (12) Más información sobre el asalto a la base de Las Delicias y los nuevos procedimientos tácticos de las FARC en David Spencer, "A lesson for Colombia", *Jane's Intelligence Review*, June's Information Group, Coulsdon, vol. 9, núm. 10, octubre de 1997, pág. 474 y ss
- (13) Más información sobre las finanzas de las FARC en "Los negocios de las FARC", *Revista Semana*, Edición 879, Bogotá, 8 de marzo de 1999.
- (14) Detalles sobre la adquisición de los misiles tierra-aire en "Los misiles de las FARC" *Revista Semana*, Edición 905, Bogotá, 6 de septiembre de 1999.
- (15) Sobre la llegada de armas a Europa Oriental se puede consultar Douglas Farnh, "Colombian rebels tap E. Europe for arms; guerrillas' firepower superior to Army's", *Washington Post*, Washington, 4 de noviembre de 1999.
- (16) Detalles de la conexión entre el Ejército Rojo Japonés y las FARC en "Japón", *Jane's World Insurgency and Terrorism*, June's Information Group, núm. 1, enero 1998.

LA GESTIÓN DE CALIDAD EN LA GUARDIA CIVIL

BENITO SALCEDO MUÑOZ

Teniente Coronel de la Guardia Civil

INTRODUCCIÓN

La Guardia Civil se encuentra en una encrucijada histórica importante. Dotada en su creación de una organización militar para cumplir un servicio de seguridad civil, asumió un código de conducta que presentaba dos caras, por un lado los principios del honor, la disciplina, la entrega al servicio y la exigencia en el cumplimiento del deber a pesar del riesgo, procedentes de su naturaleza militar, y por otro la exigencia de moralidad, honradez, trato respetuoso a los ciudadanos, lealtad a la autoridad civil, neutralidad política, información y mantenimiento del orden público, celosa aplicación de la ley, e investigación y persecución de delincuentes, vinculadas al cumplimiento de su función como Cuerpo de seguridad pública.

La eficacia demostrada en la resolución del problema del bandolerismo, el carlismo, la delincuencia y el desorden en el medio rural, llevó a este Cuerpo a multiplicar sus efectivos y a desplegarse por todos los rincones del territorio español, convirtiéndose en el principal brazo de la seguridad a finales del siglo XIX, para hacer cumplir las leyes del reciente Estado liberal en un medio social dominado por el caciquismo, los privilegios de clase y la desigualdad de acceso a los recursos.

La industrialización traerá consigo cambios sociales importantes para la organización y la estructura social, al demandar una concentración de la población en torno a los centros de producción. Crecen los centros urbanos, desaparecen los lazos sociales tradicionales y surge una nueva conciencia social. Los movimientos y conflictos sociales surgidos en la España de principios de siglo ya anunciaban un nuevo enfoque de las relaciones entre el

poder y los ciudadanos, que va a afectar a la actuación de las Fuerzas de Seguridad.

Desde entonces la sociedad ha seguido evolucionando y un nuevo orden social se ha ido construyendo, en el que han de encajar su actuación las Fuerzas de Seguridad, tratando de responder con eficacia a las nuevas exigencias que plantea la seguridad pública en el momento actual.

La creciente complejidad de la organización social de la mano de las nuevas tecnologías, la globalización de los mercados, la facilidad de los transportes y las comunicaciones, y de las nuevas relaciones de producción y trabajo, en fin, han impregnado el ejercicio del poder convirtiendo al Estado en mediador social y productor de servicios, cuya efectividad ya no descansa tan sólo en la simple aplicación de un procedimiento regulado por la ley, sino además en la satisfacción real de necesidades, en la obtención de resultados y en la eficiencia de la gestión.

A esta complejidad no escapan las Fuerzas de Seguridad pues en este proceso la sociedad se ha fragmentado, y su cohesión se ha debilitado a la par que la autonomía y la libertad de los individuos ha crecido; como consecuencia el control social sobre las posibles desviaciones de la conducta ha disminuido y los ciudadanos perciben con inquietud la vulnerabilidad del orden social, del que depende su seguridad, precisamente cuando además su posición acomodada trata de evitar o al menos disminuir toda posibilidad de riesgo. Así pues, la rápida evolución de los cambios sociales introduce un factor de incertidumbre en la seguridad, y además el bienestar económico produce un incremento de la demanda de los ciudadanos, de aquí la necesidad de un nuevo enfoque en el tratamiento de estos problemas.

La Guardia Civil tiene ante sí un importante reto de servicio a los ciudadanos que demandan cada vez mayores niveles de seguridad, en un ámbito de actuación en el que coincide con una diversidad de entidades públicas y privadas prestatarias de servicios en parte concurrentes que tienen una incidencia más o menos directa en la seguridad ciudadana. La *gestión de calidad* representa una solución que puede ser aplicada con éxito para introducir mejoras en los servicios que presta la

Guardia Civil de forma próxima e inmediata a los ciudadanos y que no consisten en el tradicional ejercicio de la autoridad o de la simple aplicación de la ley, todo ello con las adaptaciones debidas a su propio universo de valores, y a su organización y estructura jerarquizadas.

El presente trabajo pretende estudiar la viabilidad de la aplicación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad a la Guardia Civil. Para ello se analizará el proceso que ha llevado a los Estados a la exigencia de una gestión eficaz de sus Administraciones en la prestación de servicios a los ciudadanos, tratando de definir el contorno de la *gestión pública*, que a diferencia de la gestión privada debe conjugar la eficiencia en la búsqueda de resultados con los valores públicos y los intereses generales en juego en cada caso, en particular cuando éstos se refieren a la seguridad ciudadana.

CONSIDERACIONES PREVIAS

El Estado liberal de derecho nació como marco de posibilidad para un nuevo orden económico racional, sobre el que habría de sustentarse una nueva organización social capaz de generar mayor riqueza. El nuevo orden se basaba en la *especialización* que permitía producir más y mejor, si bien previamente debían afrontarse dos problemas derivados. Uno era el de la *motivación* para realizar cada tarea específica, en base a incentivos basados en la atribución de derechos de propiedad, y el otro el de la *coordinación* en la organización de la producción y en su intercambio, y cuyo problema central era el de acumular, procesar y suministrar la información dentro de un plan general coherente.

Así, para que un sistema económico funcionara eficientemente era necesario que los derechos de propiedad estuvieran bien definidos y asignados y fueran adecuadamente exigibles. Este es el origen del macrocontrato organizativo incompleto que es, en esencia, la organización estatal. El Estado surge para definir y proteger los derechos de propiedad, mediante el sistema judicial y los servicios de orden interno y de defensa exterior (1).

Para Adam Smith, el interés individual, dentro de un marco de interacción mutua, conduce a un equilibrio competitivo en el *mercado*

a través del mecanismo de los precios, donde productores y consumidores maximizan sus beneficios produciéndose una asignación eficiente de los recursos.

En su funcionamiento real el sistema de mercado produce ineficiencias de motivación y coordinación, los llamados *fallos del mercado*, con el consiguiente fracaso de éste para satisfacer las necesidades del conjunto de la sociedad. En este momento, el Estado, con todo su poder de legislar, de introducir impuestos, de redistribuir la propiedad, de planificar, de recibir y distribuir la información, y en fin, de coordinar, prohibir y obligar, se revela como un interventor adecuado del mercado, guiado por el interés colectivo y el bienestar de los ciudadanos.

Sin embargo la *gestión pública* pronto va a revelar también sus fallos, derivados de un lado de la dificultad para definir dinámica y racionalmente el interés colectivo en base al libre juego de los intereses de la opinión pública y de los grupos políticos y de interés, y de otro de las limitaciones inherentes a la propia gestión pública, caracterizada por la dificultad para introducir incentivos organizativos e individuales vinculados a los resultados de la gestión, ya que a falta de un sistema de precios y de otros criterios objetivos de éxito y fracaso, éstos son sustituidos por metas o criterios de la cultura organizativa que orientan el comportamiento individual dentro de la organización (2).

Además, las especiales características de la oferta y la demanda de actividades públicas van a dar lugar a costes redundantes y crecientes, debido a la separación existente entre beneficios y costes. Esto va a ocasionar un gasto creciente que a su vez dará lugar a la llamada *crisis fiscal del Estado*, crisis que pondrá de relieve la necesidad de una mayor eficiencia en la gestión pública y a la vez hará replantear los límites de su intervención.

La legitimidad del Estado y de la Administración.

En todo caso, el *Estado*, al convertirse en un productor de servicios, ha quedado sometido a la racionalidad técnico-organizativa común del mercado y su legitimidad, como la de cualquier otra organización o institución, vinculada al cumplimiento *eficaz* de su función.

Esta sociedad de la especialización constituye un sistema compuesto de elementos funcionalmente diferenciados cada uno de los cuales debe cumplir su propia finalidad, en comunicación constante con el resto y con el entorno social. De esta manera la legitimidad de cada organización vendrá vinculada al cumplimiento eficaz de su función en el marco de un sistema global orientado al desarrollo.

¿Cómo afecta esta nueva situación a las estructuras tradicionales del Estado y de la Administración?

A diferencia del Estado Liberal, el *Estado Social* constituye una síntesis de los valores de la personalidad individual propios del liberalismo y de los valores sociales inspirados en una justa distribución de los bienes económicos y culturales. Es, pues, un Estado que no se limita a salvaguardar un sistema supuestamente autorregulado, sino que ha de ser el regulador decisivo del sistema social. El Estado Social de Derecho resultaría así de la síntesis de dos contrarios hasta entonces excluyentes, la libertad y la igualdad (3). Pero a pesar de las profundas transformaciones que todo ello ha supuesto para el ejercicio del poder, siguen manteniéndose intactas las viejas estructuras del Estado y de la Administración.

La situación inicial en la que se construye el Derecho en el *Estado Liberal* viene sin embargo caracterizada por la existencia de un poder público monopolizado por el Estado, como poder contrapuesto al de la sociedad, por un interés público diferenciado del interés privado, por una organización estatal del ejercicio del poder público, y de un poder público basado esencialmente en el ejercicio de la autoridad en base a la cual se afectaba a los derechos de propiedad y libertad de los ciudadanos (4).

En el Estado de Derecho la formalización de los procedimientos decisorios tiene un doble sentido, por un lado ofrece garantías a los ciudadanos sobre un posible uso arbitrario del poder, por otro introduce una regularidad y una racionalidad que constriñe a la Administración a un comportamiento previsible. Para Weber la burocracia era un símbolo auténtico de racionalidad impersonal pues reducía la complicación, el desorden, la arbitrariedad y discrecionalidad tortuosas de las antiguas

administraciones señoriales o patrimoniales, sustituyéndolas por una red geométrica de estructuras y de procesos claros y diferenciados, en cuyo seno las relaciones mercantiles podían desarrollarse libremente (5).

En este esquema, la legitimación social del poder constituido se fundamenta en la legalidad, entendida aquí no como positividad formalmente correcta, sino como racionalidad procedimental. Las decisiones se justifican no a través de los resultados que se consiguen, sino a través de la reestructuración de las expectativas mediante un proceso de comunicación, centrado en la participación en un determinado procedimiento (6).

Pero si el Estado basa su legitimidad fundamentalmente en esa legalidad, que ahora constituye el campo donde juegan los distintos intereses sociales, económicos y políticos, debe desplazar su legitimación a lo único que parece quedar fuera de esa confrontación constante: la Constitución, que se convierte en la justificación principal del ejercicio del poder (7). En efecto, el orden jurídico que pretenden instaurar las Constituciones del siglo XX no parte de una realidad dada que simplemente ha de formularse, sino de una realidad por crear que comprenda Estado y Sociedad, de un proyecto de organización social respaldado por un consenso básico, fundante y legitimador.

Si bien se da actualmente una creciente exigencia de *legitimidad por rendimiento* al sistema político y a la Administración, los ciudadanos siguen otorgando importancia a los valores públicos asociados a la cultura democrática, los que vienen a conformar su legitimidad institucional. La legitimidad final es una resultante de la composición de ambas en proporción variable hasta alcanzar una situación de equilibrio que es particular para un sector de actividad o nivel dado de la Administración (8).

A la dominación legal del *Estado liberal* correspondía una legitimidad burocrático-formal de la Administración. El ejercicio de la autoridad sobre los ciudadanos se resolvía en el marco del ordenamiento jurídico, exigiéndose a los funcionarios profesionalidad y objetividad en la aplicación de la ley. La legiti-

midad de la Administración era dependiente de la del Estado, y ésta a su vez, de la eficacia de la ley. En el *Estado del bienestar*, sin embargo, la legitimidad ya no es sólo descendente, pues la *eficacia* de la Administración viene a influir en la legitimidad del sistema político.

Así pues, la Administración dispone de dos fuentes de legitimación: una relativa a su ubicación en el sistema de dominación legal tradicional que le confiere una legitimidad institucional derivada de la legitimidad del Estado; y otra referida al papel del Estado en el mercado, que le proporciona una legitimidad vinculada a la generación de rendimientos (9). A la primera correspondería el tipo de organización burocrático descrito por Weber, a la segunda otro de carácter empresarial, ya que aquél se muestra ineficiente para producir resultados.

Para identificar los valores relevantes para conseguir *legitimidad institucional* podemos articularlos alrededor de cuatro haces de valores relativos a: el Estado Democrático de Derecho, el bienestar social, el comportamiento ético y los métodos de gestión (10), en los que se inscriben principios tales como el de legalidad, el interés general, el respeto a los derechos y libertades, la igualdad de trato, la profesionalidad, que incluye la capacitación y la objetividad, la lealtad al Gobierno y la neutralidad política, el comportamiento ético, la honestidad, la transparencia, la oposición a la corrupción, la responsabilidad administrativa, donde confluyen valores como la receptividad, la flexibilidad, la competencia, la participación, y la responsabilidad en la rendición de cuentas, debidamente priorizados.

Por lo que respecta a la *legitimidad por rendimientos*, el problema reside en identificar criterios de evaluación socialmente aceptados, si bien puede recurrirse a criterios empresariales como la eficacia, la eficiencia y la calidad, a los que habría que añadir dos correcciones: el criterio de equidad de cada política o servicio público como criterio preferente, y una priorización inversa de los valores de eficiencia, eficacia y calidad requeridos por este orden en la empresa (11).

En cuanto a la distribución de la legitimidad institucional y por rendimientos en los distintos

niveles de la Administración puede afirmarse que en general, cuanto más alto es el nivel de gobierno, mayor peso tiene la legitimidad institucional, y al contrario, cuanto menor sea el nivel de gobierno, mayor importancia tiene la legitimidad por rendimiento.

La eficacia de la Administración Pública.

Desde el punto de vista del Derecho Administrativo se ha planteado la cuestión de la eficacia en nuestra Constitución. Allí encontramos el deber de los poderes públicos de conseguir que la libertad y la igualdad de los ciudadanos sean reales y efectivas (art. 9.2), la tutela judicial efectiva (art. 24.1), o la eficacia como principio de actuación de la Administración Pública.

El *Tribunal Constitucional* por su parte tiene admitido en diversas sentencias la naturaleza jurídica del principio de eficacia referido a la Administración Pública, de acuerdo con los siguientes términos (12):

- El principio consagra un bien o interés jurídico integrado en el orden constitucional material de valores y principios, incluidos los superiores; integración en la que juega una función servicial dirigida a asegurar el cumplimiento o realización reales y efectivos de dicho orden (STC 178/1989).
- El principio tiene un contenido amplio, cuya concreción queda remitida en cada caso al legislador.
- El principio se traduce en cualquier forma en un deber jurídico de la Administración pública (STC 178/1989).
- El contenido del principio alcanza a la organización misma de la Administración y al estatuto de los empleados públicos (STC 178/1989), y se extiende al funcionamiento del conjunto de las Administraciones (STC 27/1987).

La *eficacia administrativa* del artículo 103.1 es pues un principio jurídico constitucional que formaliza un valor o bien jurídicamente protegido, consistente en la realización efectiva de los intereses generales.

Este principio ha de imponerse sin merma alguna del sometimiento pleno

de la Administración a la ley y al Derecho. El problema de la eficacia administrativa no consiste en optar entre los elementos de la disyuntiva: Derecho o eficacia, sino en determinar las condiciones en que la actuación de la Administración, siendo conforme a Derecho, sea también efectiva, idónea para la satisfacción de los *intereses generales* (13).

El proceso de determinación del *interés general* en una sociedad fragmentada es de gran complejidad pues debe integrar, en cada caso, distintos bienes jurídicos materiales. Sin embargo la definición del interés general es elemento clave para el enjuiciamiento de la eficacia. El interés general es todo aquel en que se concreten bienes o valores jurídicamente protegidos por la Constitución. La ponderación de los distintos bienes en juego deberá realizarse teniendo en cuenta su inserción en el orden constitucional como unidad. La eficacia administrativa es la posible o factible en el tipo de Estado por él construido.

La eficacia administrativa está condicionada además por la objetividad que tiene por finalidad garantizar la corrección y el acierto de la actuación. Según esto, la eficacia administrativa no tiene valor por sí misma si no se predica de una actuación correcta.

Para la concreción del contenido del principio jurídico de *eficacia* es preciso recurrir a la significación de este concepto en la ciencia de la Administración, a saber, el grado de efectividad de la gestión técnico-racional, de la optimización medios-fines o de la capacidad de prestación, medido por la relación tiempo-coste-beneficio. La STC 22/1984 reconoce abiertamente que el principio de eficacia es susceptible de diversas concreciones, correspondiendo al legislador ordinario la decisión respecto a las normas, medios o instrumentos a emplear en cada caso, y también que entre esas posibles concreciones está la atribución de la potestad de autotutela a la Administración, en virtud de su obligación de realizar efectivamente los principios del Estado Social.

Por su parte la STC 178/1989 además de proclamar el principio de eficacia para toda actuación administrativa, lo extiende a "... lo que es previo a la actividad administrativa, la

organización, y en consecuencia, el *aparato burocrático* o, dicho de otro modo, el régimen de la función pública, entendida ésta en sentido amplio”.

Cabe interrogarse sobre las posibilidades de una mayor concreción del contenido y alcance del principio de eficacia diferenciando las principales formas que reviste o adopta la actividad de la Administración y las consiguientes “*categorías de eficacia*” para cada una de ellas: actividad como poder o de *imperium*, actividad de gestión económico-patrimonial y de agente económico y actividad prestacional (14).

En la *Administración prestacional*, de la que es un claro ejemplo la municipal, se trata de alcanzar el máximo de beneficio o utilidad en la prestación de los servicios públicos, por lo que resulta esencial la optimización de la relación medios-objetivos. Sin embargo la eficacia no se agota en la eficiencia, pues éste es sólo uno de los fines –y no necesariamente el más importante– a los que la Administración prestadora de servicios públicos sirve. Junto a él aparecen normalmente fines sustantivos o cualitativos, incorporados a la definición del interés general a satisfacer y difíciles de reducir al juego de la eficiencia. La Administración debe, sin más, alcanzar su realización, tal como se encuentran determinados legalmente. La eficacia incluye aquí un mandato incondicionado de materialización, que supera la lógica de la simple eficiencia (15).

La dificultad principal para la desembarazada aplicación en la Administración prestacional de la eficacia en versión eficiencia (16) radica en la importancia de la componente sustantiva del interés general o público, diferente a los fines propios de la actividad económica privada. Esta componente expresa la formalización normativa de decisiones políticas del Estado-poder, cuyas condiciones de ejecución y realización no son legítimamente manipulables mediante la fijación de objetivos basados en la pura y simple economía y productividad.

La *Administración de imperium* o de autoridad es la realizadora de la efectividad del Derecho, siendo lo determinante en su actuación los fines y no los medios, debiendo éstos adecuarse y disponerse según aquéllos. Así lo acreditan las reglas tradicionales en el

Derecho de la política del orden y la seguridad: necesidad, idoneidad y proporcionalidad de los medios empleados (17).

La idea central que preside la actuación administrativa es la de la necesidad jurídica del cumplimiento del fin. Por tanto, lo decisivo nunca puede ser el mayor aprovechamiento de los medios o el mejor rendimiento de los recursos, sino la realización del interés general, la plena eficacia, en términos de completud, corrección y prontitud.

Esta eficacia dista de la postulada para la actividad económica privada, basada en la eficiencia, la productividad y el rendimiento, y por ello exige la elaboración de criterios específicos de valoración y medida propios de la cultura del sector público, que son de difícil determinación por la dificultad de someter a medida la satisfacción del interés general que se pretende, y cuya solución pasa por la desagregación de la distinta relación fines-medios implicados en cada actividad concreta.

No obstante, la necesaria limitación de los recursos presupuestarios pone con frecuencia en primer lugar los medios disponibles por delante de los fines, y entonces la plena eficacia se torna en la máxima eficacia alcanzable partiendo de unos medios dados, con lo que la eficiencia viene aquí también a dar sentido a la eficacia.

Según Parejo (18) hay una *imposibilidad lógica y jurídica para la eficacia total de la actuación administrativa en su conjunto* debido en primer lugar a la imprecisión del interés general, es decir, de los fines a los que sirve la actuación administrativa en la mayoría de los casos, en segundo lugar a la imposibilidad de independizar los intereses generales en juego para evitar interferencias recíprocas ya que forman un conjunto de complejas e indisolubles relaciones, y en tercer lugar a la interdicción del ejercicio arbitrario del poder (art. 9.3 CE), que incluye la regla y el mandato de proporcionalidad entre medios y fines, lo que a su vez excluye la consecución de la eficacia a cualquier precio, así si exigiera sacrificar bienes como la libertad y la seguridad de los ciudadanos.

En cualquier caso se impone la ponderación entre todos los bienes jurídicos presentes, para cuyo ejercicio no hay un orden o jerarquía de prioridades claramente establecido que

podiera servir de guía, lo que viene a dar soporte y razón de ser a la Administración Pública misma.

La Gestión Pública como gestión eficiente del interés general.

Puesto que la *eficacia* en la Administración Pública se conecta con el servicio a los intereses generales es preciso integrar su formulación en la racionalidad técnico-organizativa que exige aquélla para dar lugar a un modo de gestión propio de lo público.

En la sociedad de la especialización se generan una pluralidad de intereses y de valores a ellos asociados que compiten libremente dentro del marco fijado por el ordenamiento jurídico. El interés público no está fijado de antemano sino que ahora se construye dinámicamente a través de las relaciones entre el Estado y los agentes sociales en el seno de la sociedad civil. La intervención de los poderes públicos se realiza bajo la guía del conjunto de los valores públicos, cuya composición se efectúa en cada caso a la luz de una orientación política, y produce un determinado resultado o bien público que viene a satisfacer el interés de una mayoría.

La *Administración burocrática* se centra en la corrección del procedimiento, en la garantía de la aplicación de la ley conforme unos principios, lo que asegura el beneficio para el interés general. El procedimiento administrativo consiste en la aplicación de un sistema lógico deductivo de raíz jurídica para hacer consistentes las decisiones particulares tomadas por un órgano administrativo con las normas establecidas por el legislador con carácter general. El sistema se completa con una estructura jerárquica que asegura la realización práctica de las decisiones adoptadas por los órganos superiores. De esta manera se reduce la discrecionalidad de la Administración y se afianza el control político del funcionamiento de la Administración, en un sistema de libre mercado autorregulado.

En la *Administración posburocrática* las normas a aplicar contienen distintos valores e intereses cuyo juego viene a reflejar en definitiva el difícil equilibrio entre la libertad y la igualdad en el Estado Social de Derecho. Este entorno fragmentado, complejo y cambiante

necesita una gestión estratégica de los objetivos en los que se ha de materializar la aplicación de la ley. Además, en tanto en cuanto la Administración interviene para hacer efectivo el interés general delimitado, necesita aplicar una *gestión operativa* eficiente de los recursos disponibles para producir el resultado deseado.

Así como la Administración burocrática está basada en la autoridad que aplica formalmente la ley, la Administración posburocrática es receptiva y abierta a la participación de los ciudadanos tanto en el nivel de formulación de las políticas que expresan una determinada concreción del interés general, como en el de prestación de los servicios a los ciudadanos-clientes (19), donde tiene su aplicación práctica dicho interés de una forma concreta y singularizada.

La interpretación del interés general en su aplicación concreta requiere una actitud abierta orientada a la satisfacción del interés de los ciudadanos. La plena satisfacción del interés general en cada caso vendrá a determinar la eficacia y la calidad del servicio público, de igual manera que la satisfacción del cliente viene a orientar la gestión en los servicios privados, por lo que en principio pueden ser aplicados allí los criterios de ésta.

Sin embargo, al emplear las categorías de cliente y de servicio, procedentes de la *gestión empresarial* en el contexto de un mercado competitivo de servicios, es preciso reconocer los límites de su aplicación en la *gestión pública*, entre ellos el que impone la legalidad, las decisiones políticas, y el uso de la coacción y el control por el Estado (así en la seguridad ciudadana), a lo que cabría añadir que aquí se trata de satisfacer intereses colectivos más que individuales, y además que no se da un mercado competitivo que permita al consumidor la elección entre varias opciones.

El concepto de *usuario* permite introducir una estructura competitiva dentro de la Administración Pública, a fin de estimular la actividad administrativa, orientarla a la prestación de servicios y resolver las ineficiencias propias de un modelo de control jerárquico basado en reglas procedimentales burocráticas, pero no conduce necesariamente a la introducción de la competición y a la regulación propia del mercado. En todo caso este

modelo de *gestión de servicios* implica que la Administración ha de gestionarse como si fuera un proveedor y ha de tratar al usuario como si fuera un cliente en un mercado competitivo.

Pero puesto que de hecho la producción de servicios públicos no se da en un mercado autorregulado es preciso sustituir la capacidad del cliente de elegir entre varios productos por su *participación* en la elaboración y servicio de cada producto, a través de una aproximación de la Administración al público (desconcentración, descentralización, apertura, receptividad, accesibilidad, atención, etc.), y del impulso a una implicación más activa y directa de los usuarios en los procesos de servicios (sistemas de petición, queja y reclamación, buzón de sugerencias, mecanismos deliberativos y de consulta, participación directa en la producción de servicios, etc.) (20).

La aplicación del concepto de cliente debe aplicarse según la *misión* de cada unidad de la Administración, pues lo cierto es que el Estado continúa cumpliendo misiones de supervisión, vigilancia y represión, que no se corresponden con el tipo de conceptos y estructuras propias del modelo de prestación de servicios (21).

El concepto de servicio no puede sustituir al de *control* de otras unidades administrativas (control de legalidad o financiero), o al control social, pues en estos supuestos los procedimientos garantistas parecen mantener, con ciertas modificaciones, toda su vigencia (22).

Pero la mayoría de las unidades de la Administración constituyen unidades de servicio y a ellas cabe aplicar en su integridad el cambio de orientación que supone el modelo de gestión al servicio del cliente, basado en la actuación responsable frente al cliente, la valoración de los resultados y la calidad en el servicio.

En este modelo, el procedimiento administrativo es sustituido por la actividad administrativa, es decir el propio *proceso* de producción de servicios y bienes públicos. En la medida en que esto es así, es posible sustituir, al menos en parte, el principio de control jerárquico por el de adhesión voluntaria de los funcionarios a la consecución de unos objetivos, donde lo relevante es la motivación, la cualificación, la iniciativa, la responsabilidad personal y el trabajo cooperativo o en equipo.

Una vez que la actividad administrativa queda conceptualizada como proceso es posible aplicar los conceptos clave de resultado, control de calidad y servicio, y efectuar mediciones y evaluaciones a través de las distintas técnicas de análisis (*policy analysis*), y de gestión, como la dirección estratégica –basada en la negociación, el acuerdo y el liderazgo–, y el control de calidad.

El primer paso del nuevo modelo de *gestión pública* ha de consistir en rediseñar la estructura de la Administración distinguiendo, de acuerdo con la misión de cada unidad administrativa, tres tipos de unidades diferentes: aquellas a las que se les ha encomendado misiones de control y garantías; aquellas que prestan servicios internos a la Administración, y aquellas otras que prestan servicios externos, esto es, al ciudadano (23).

El modelo de Gestión de Calidad.

La filosofía de la calidad total en Japón nace de la necesidad de mantener una alta tasa de producción y beneficios de forma sostenida dentro de una estrategia de desarrollo y creación de empleo a largo plazo tras la guerra. El factor central de esta estrategia era el *cliente*, su *fidelidad* a los productos y servicios, la cual es función de su grado de *satisfacción*. Esta a su vez depende de la conformidad de los productos o servicios con los requerimientos o expectativas de los clientes, esto es de su *calidad*, donde cabe distinguir entre calidad *negativa*, que está por debajo de la esperada por el cliente, y calidad positiva, por encima de ella, la única que garantiza una verdadera satisfacción.

La calidad positiva depende de la capacidad de idear y desarrollar productos mejores que los de la competencia, identificando y aislando las expectativas y *necesidades latentes* de los clientes, lo cual convierte en protagonista al proceso de desarrollo de los productos, o lo que es lo mismo, a la *mejora continua* (*kaizen*) de los procesos involucrados en la producción, cada uno de los cuales supone una serie de actividades desarrolladas por unidades o departamentos que generan valor añadido al producto recibido y en definitiva al producto final (24).

La mejora continua es posible porque el

hombre posee capacidades ilimitadas para llevarla a cabo y requiere la participación de todo el personal. Se basa en la detección en origen de los problemas, remontándose desde los efectos hasta sus causas a través de la aplicación repetida del proceso PDCA (Plan-Do-Check-Act) (25) y de las técnicas de control de calidad, y en la innovación de los productos.

Con el programa de calidad japonés la gestión de los *recursos humanos* se transforma profundamente con respecto al modelo tradicional (26). En la base de esta nueva gestión hay tres convicciones:

- Primera, que el éxito a largo plazo de la empresa depende en gran medida de la gestión de los recursos humanos.
- Segunda, que los recursos humanos no tienen límites en cuanto a sus capacidades, siempre y cuando:
 - Se les trata como a seres humanos inteligentes.
 - No se les pone nunca en una posición en la que su dignidad pueda estar comprometida.
 - Se les trata siempre con respeto.
 - Se les permite involucrarse en el logro de los objetivos de la empresa.
 - Están bien entrenados.
 - Se les permite contribuir significativamente al trabajo que desarrollan.
 - Tiene fe en que el éxito al que han contribuido repercutirá positivamente en ellos.
- Tercera, deben potenciarse las dotes positivas de los colaboradores y minimizar las negativas.

En la nueva gestión de recursos humanos la *relación jefe-colaborador* no está basada en el control de los *resultados* alcanzados en la persecución de unos objetivos, sino en las actividades o *procesos* que se realizan para alcanzar tales objetivos y en el *esfuerzo* aplicado para obtener los resultados. En el modelo tradicional la dirección del personal se produce a través del *control*, y en el nuevo a través de la *formación*, desarrollando las capacidades de los colaboradores en la gestión de procesos y cultivando sus motivaciones por medio de la

satisfacción de sus necesidades superiores (27) y el reconocimiento de los esfuerzos.

En el modelo japonés los puntos fundamentales de las actividades operativas son el proceso y su control. Sólo cuando el proceso está bajo control se puede pensar en mejorarlo. De aquí la importancia de las técnicas de *control del proceso*.

El *control de calidad* japonés se centra en la acción sobre las causas y no sobre los efectos, como en el control tradicional, es por tanto fundamentalmente preventivo. Se basa en la aplicación continua y reiterada del ciclo PDCA, el cual a su vez obliga a enmarcar las acciones en términos cuantitativos, a través de hechos y datos, y a aplicar el pensamiento estadístico y sus herramientas.

Gestión de Calidad y Gestión Pública.

En el modelo de gestión de calidad que se ha expuesto subyace una filosofía que tiene puntos en común con los principios en los que descansa la gestión pública.

Si la calidad en la gestión privada consiste en la satisfacción de las expectativas del cliente, la calidad en el servicio público viene dada en función del grado de satisfacción del interés general.

Al centrar el interés en la satisfacción del cliente por encima de la cuenta de beneficios se está adoptando una estrategia que prima la rentabilidad a largo plazo, obtenida como consecuencia de la adhesión de nuevos clientes a los productos de calidad de la empresa, sobre los resultados económicos inmediatos que pudieran alcanzarse al centrar la atención en éstos.

Si la eficacia en la empresa ya no se mide por los beneficios sino por la calidad y la satisfacción del cliente, y si además su gestión se centra en el control de los procesos de producción, podemos sentirnos atraídos a establecer una asociación entre la gestión de calidad y la gestión propia de la Administración, centrada a su vez en la satisfacción del interés general y en la corrección de los procedimientos administrativos.

La satisfacción del cliente dista sin embargo de poder asimilarse a la satisfacción del ciudadano, ni tampoco a la satisfacción del interés general.

En primer lugar aquí no existe la posibilidad para el *ciudadano-cliente* de elegir entre varios productores del mismo servicio, por lo que se desconoce su grado real de aceptación.

Realmente no resulta fácil simular las condiciones de un mercado libre, competitivo y autorregulador. Ni siquiera resulta fácil establecer comparaciones sobre el precio de un determinado servicio público para el ciudadano, cuyo pago se efectúa vía impuestos, con otros servicios privados de referencia.

En segundo lugar la empresa puede elegir el perfil de sus clientes y el diseño del producto a vender, en cambio la Administración se mueve entre unos límites ciertamente más estrechos impuestos por la legalidad y la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

La Administración es un gran monopolio público que necesita conectarse con el ciudadano en su doble calidad de cliente y accionista de éste, para guiar su actividad dentro de ese margen de discrecionalidad que permiten la ley y el juego de los principios democráticos. Esta conexión no sólo es posible sino que además viene demandada por la profundización del control democrático de las instituciones a través de una creciente y ordenada *participación* de los ciudadanos en las decisiones y los asuntos públicos, a través de mecanismos de consulta, deliberación y elección.

Una de las primeras tareas que tiene por delante la gestión pública para actuar con rigor consiste en descubrir instrumentos de medición fiables de la satisfacción pública respecto de la actividad de la Administración en un contexto ajeno al mercado. Sin ellos la Administración actúa de forma ciega pues carece de elementos para evaluar, corregir su actuación y mejorarla a través de la retroalimentación de la planificación de su actividad.

Esta actividad comprende por un lado la definición precisa del interés general, la identificación de la finalidad u objetivo a alcanzar, y el diseño del producto o de la actuación administrativa concreta, y por otro la gestión de los medios y del proceso para alcanzar aquél, o la optimización del resultado.

La satisfacción del interés general no tiene por que coincidir con la satisfacción de los ciudadanos pues la actuación de la Administración casi siempre comporta una cierta *imposición*, incluso cuando se trata de prestar un servicio, ya que la eficacia de éste no busca fidelizar ciudadanos sino satisfacer una necesidad general de la manera más eficiente posible teniendo en cuenta las prioridades públicas y los recursos disponibles.

En este sentido puede considerarse que los objetivos políticos y estratégicos en la Administración condicionan, al igual que también sucede en la empresa, los objetivos relacionados con la calidad de los servicios. De alguna manera ambos tipos de objetivos son sin embargo convergentes ya que persiguen el mismo fin último: la satisfacción del interés, bien sea de forma general o particular.

En la gestión del proceso será preciso, de acuerdo con los principios de la calidad, someter a medición y control preventivo sus diferentes fases, validando su ejecución conforme a los objetivos marcados en la planificación, a fin de detectar anticipadamente los problemas y las posibles soluciones, usando las técnicas y herramientas disponibles y adecuadas en cada caso.

Parece posible en definitiva la implantación de un programa de calidad en la Administración en general, sin descontar el carácter normalmente mixto, impositivo y de servicio de su actuación, por medio de la integración de los principios y herramientas de la gestión de calidad con aquellos otros que son característicos de la actuación pública.

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad aplicado a la Administración Pública.

La Fundación Europea para la Gestión de Calidad (European Foundation for Quality Management) fue creada en 1988 por 14 organizaciones europeas con objeto de impulsar la mejora de la calidad de las empresas europeas. En 1992 lanzó el *Modelo Europeo de Gestión de Calidad*, conocido internacionalmente como modelo EFQM de autoevaluación, y promueve su utilización mediante la creación del Premio Europeo a la Calidad. En 1997 el Club de Gestión de Calidad en España publicó unas directrices para la aplicación del modelo EFQM al sector público, incluyendo

una lista de organizaciones de posible aplicación, entre las que se citan las *Fuerzas de Seguridad*.

El Ministerio de Administraciones Públicas a su vez, para dar cumplimiento al Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de julio de 1998 por el que se promueve la implantación de sistemas de evaluación en la Administración General del Estado, ha publicado y difundido una *Guía de Autoevaluación para la Administración Pública, que ocupa un lugar fundamental en el Plan de Calidad en la Administración Pública*, y que supone una adaptación del Modelo Europeo de Gestión de Calidad con el fin de poder ser utilizado por las unidades de la Administración Pública, permitiendo a aquellas que implanten el modelo conocer su situación y aprender de sus puntos fuertes y de sus áreas de mejora.

La Administración es concebida en esta Guía como un conjunto de órganos e instituciones prestatarias de servicios requeridos por la sociedad, al servicio de la capacidad de elegir que tienen los ciudadanos y usuarios, y de sus exigencias de calidad.

La gestión de calidad en la Administración se fundamenta en el respeto a los usuarios, la búsqueda de resultados, la motivación de los funcionarios y empleados públicos para construir una *nueva Administración* como protagonistas activos y la implantación de la mejora continua, a partir de la utilización del conocimiento y las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones en todas las partes de la organización.

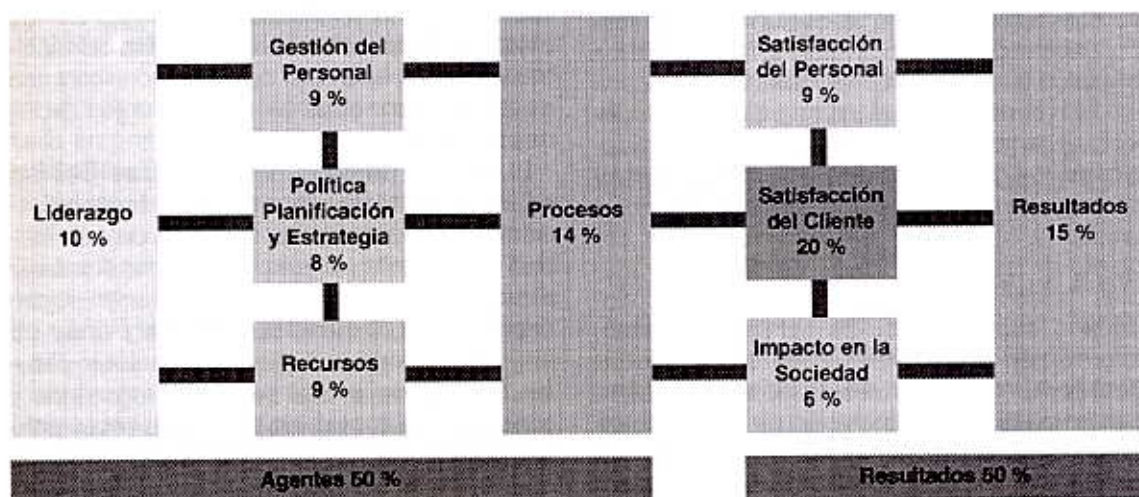
El Modelo Europeo tiene un carácter abarcante que cubre todos los aspectos del funcionamiento de una organización, permitiendo, por lo tanto, efectuar una aproximación integral a todos sus procesos de desarrollo y a todos los niveles de su estructura, todo ello dentro de un marco de referencia que se basa en los conceptos fundamentales de la gestión de calidad.

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad es al mismo tiempo un instrumento de *autoevaluación* y de *gestión*, sirve tanto para conocer la situación de la organización, sus puntos fuertes y débiles y áreas críticas, como para orientar su gestión de acuerdo con los principios de la gestión de calidad.

En resumen, el Modelo Europeo aplicado a la Administración Pública persigue *la satisfacción de los clientes y usuarios de las unidades administrativas, de su personal, y su impacto positivo en la sociedad, a través de un liderazgo que impulse permanentemente su planificación y estrategia, la gestión de su personal, de sus recursos y de sus procesos hacia la consecución de la mejora continua de sus resultados*.

El modelo se compone de nueve criterios interrelacionados, divididos en subcriterios y éstos a su vez en áreas de diagnóstico, y reunidos en dos grandes grupos: los criterios agentes y los criterios resultados, aludiendo los primeros a factores causales cuyos efectos se materializan a través de los segundos.

Los criterios quedan reflejados con su correspondiente peso específico en el siguiente esquema:



Donde el *liderazgo* es la capacidad de los directivos de una unidad administrativa para estimular, apoyar y fomentar la gestión de calidad, y comprender y comprometerse con su *cultura*; la *política/planificación y estrategia* es el marco general de la unidad donde se integran la *visión* (imagen de la realidad futura, deseable y alcanzable, de la unidad), la *misión* (la razón de ser permanente de la unidad), los *valores* (que orientan y describen el comportamiento del personal y determinan todas sus relaciones) y la *dirección estratégica* (que constituye la orientación a medio plazo de los planes de acción de una unidad con el fin de lograr su misión y alcanzar su visión) de la unidad, partiendo de la información más relevante y global, y se establecen sus planes de acción, distribuyendo las responsabilidades de cada estrategia; la *gestión de personal* se orienta a aprovechar al máximo todo el potencial del personal de la unidad, actualizando sus capacidades, y conciliando sus aspiraciones con las necesidades de la unidad, a través del diálogo y la comunicación, y el fomento de la iniciativa, la implicación y la responsabilización del personal en las actividades de aquella; el criterio *recursos* describe cómo gestiona cada unidad sus recursos de manera eficaz y eficiente, atendiendo especialmente a la gestión de la información y a la utilización de las nuevas tecnologías; los *procesos* son la serie de actividades donde se va añadiendo valor al servicio que presta la unidad, cuya gestión incluye la identificación de los procesos críticos que inciden más significativamente en los resultados, la definición de estándares, la aplicación de sistemas normalizados para su gestión (ISO 9000), la información y valoración de su calidad, su mejora, la designación de responsables de cada actividad y la distribución orgánica y funcional de las tareas dentro de la unidad; el *cliente* es el usuario directo del servicio, y también los ciudadanos, las organizaciones, los grupos sociales y la sociedad en su conjunto, cuya percepción en relación con la unidad y la calidad del servicio deben ser objeto de estudio, a través de distintas variables (accesibilidad del servicio para el ciudadano, comodidad de las instalaciones, trato, información y comprensión de sus necesidades, por un lado, y profesionalidad, competencia, preparación y motivación de los funcionarios, rapidez de servicio, equidad en la prestación, eficacia, fiabilidad, defectos, erro-

res, quejas y sugerencias, por otro); la *satisfacción del personal* está íntimamente vinculada a la gestión del mismo e incide en su motivación, promoción, información, formación, reconocimiento del esfuerzo, iniciativa y autonomía, participación, estilo de dirección, trato respetuoso y digno, imagen de la unidad, y su visión, misión y valores, retribuciones, condiciones de trabajo, absentismo, accidentes, quejas, recursos, acción social, etc.; el *impacto en la sociedad* mide el grado de satisfacción de las necesidades y expectativas de los grupos sociales y de la sociedad en general a través de la realización periódica de encuestas, informes, reuniones, etc.; y los *resultados* son los logros obtenidos a corto, medio y largo plazo de acuerdo con la planificación y la estrategia y los procesos más críticos, medidos a través del análisis de ejecución del presupuesto y de otros indicadores no económicos.

La *adaptación* del modelo a la Administración Pública se ha realizado sobre las áreas de los subcriterios, adecuándolas a la realidad del trabajo diario desarrollado por las unidades administrativas, pero respetando su arquitectura y todo su potencial de diagnóstico, evaluación y orientación.

Cada unidad administrativa (Secretaría de Estado, Dirección General, etc.) habrá de analizar si las áreas de los subcriterios le permiten efectuar una autoevaluación adecuada a su realidad concreta o si resulta necesario realizar una redefinición de las mismas.

Los criterios agentes reflejan cómo la unidad administrativa enfoca cada uno de los subcriterios. Los criterios resultados analizan a su vez cuál es la tendencia en el logro de los objetivos perseguidos por la unidad administrativa, o incluso en comparación con los alcanzados por otras unidades u organizaciones similares.

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad es, esencialmente, un modelo de autoevaluación o *diagnóstico* de la situación de una unidad que permite detectar sus *puntos fuertes* y *áreas de mejora*, y a la vez efectuar un *seguimiento* de la implantación de los planes de mejora mediante una acción de carácter *circULAR* a través de la cual se van incorporando y consolidando sucesivamente los avances conseguidos y se progresa en la definición de nuevas áreas de mejora.

El Modelo Europeo de Gestión de Calidad expuesto puede implantarse en cualquier unidad administrativa. Pueden considerarse como tales una Secretaría de Estado, Subsecretaría, Dirección General, Subdirección General, una Dirección Provincial, etc., y dentro de ellas también los Servicios o Centros que posean una entidad suficiente y unas características comunes (28).

La *integración* del proceso de *planificación general* de la unidad administrativa con el de *autoevaluación* comprende a su vez varias fases: en la primera se elaboran de manera separada el plan general de la unidad y el plan de mejora resultante de la autoevaluación, ambos en desarrollo de la misión, visión y valores de la unidad administrativa; en la segunda el proceso de Autoevaluación tiene en cuenta los datos de la planificación tradicional y sus resultados se combinan para establecer un plan general y de mejora; en la tercera ya hay un único proceso de evaluación en el que se revisan y vuelven a combinarse ambos tipos de datos formando un único conjunto de datos y un plan único e integrado, administrativo y de mejora; y en la cuarta se incluye en el proceso de evaluación del plan general la revisión y mejora de la Misión, Visión y Valores de la organización (29).

A la hora de proceder a la implantación del modelo de gestión de calidad es preciso considerar especialmente la estructura y la cultura de la organización de que se trate.

Si de lo que se trata es de poner en marcha un programa de administración de *calidad total* la estructura más coherente tendería a ser descentralizada, con intervalos de control amplios, reducida división vertical, horizontal y del trabajo, apoyo a la constitución de equipos interfuncionales, procesos flexibles, y sustentada en una adecuada formación del personal y un liderazgo efectivo desde arriba (30).

Por otro lado deben superarse las limitaciones de los planteamientos burocráticos formales en la dirección de las personas para centrarse en las posibilidades de desarrollo personal del individuo integrando sus intereses con los objetivos de la organización.

McGregor sintetizó las creencias económico-racionales tradicionales sobre la dirección y el control de una organización en lo que denominó la *Teoría X* (31):

1. El ser humano siente una repugnancia intrínseca hacia el trabajo y lo evitará siempre que pueda.
2. La mayor parte de las personas tienen que ser obligadas a trabajar por la fuerza, controladas, dirigidas y amenazadas con sanciones para que desarrollen el esfuerzo adecuado a los objetivos de la organización.
3. El ser humano común prefiere que lo dirijan, quiere soslayar responsabilidades, tiene relativamente poca ambición y desea más que nada su seguridad.

McGregor planteó en su *Teoría Y*, en oposición a la Teoría X, que muchas de las creencias tradicionales que hasta entonces sustentaban la dirección eficaz de las personas eran erróneas, pues, en línea con las aportaciones del psicólogo Maslow, la dirección y el control externo son métodos inútiles para motivar a la gente cuyas necesidades fisiológicas y de seguridad están razonablemente satisfechas cuando sus necesidades de *realización personal* son predominantes, proponiendo por el contrario una dirección basada en la *motivación* de las personas para comprometerse con los objetivos de la organización.

Las consecuencias de esta visión de la dirección de las personas son, una mayor autonomía profesional de los empleados, una evolución del estilo de mando desde el jefe al líder facilitador, y una evolución también hacia estructuras organizativas más aplanadas y ágiles, al disminuir los escalones de control, la formación de equipos de trabajo que deben asumir responsabilidades inherentes a los niveles jerárquicos suprimidos, y la mejora de los procesos y puestos de trabajo y de la comunicación interna para lograr una adecuada motivación de las personas.

En realidad, la implantación de un nuevo estilo de *dirección de las personas* supone junto a la *orientación al cliente-ciudadano*, los factores principales de cambio en la cultura, valores, relaciones y también en la estructura de una organización, que están implícitos en el Modelo Europeo de Gestión de Calidad.

LA APLICACION DE LA GESTION DE CALIDAD A LOS SERVICIOS DE LA GUARDIA CIVIL

La Guardia Civil, desempeña una función que forma parte del núcleo esencial de la legitimación del Estado liberal: el mantenimiento y garantía de la pacífica convivencia, tarea cuyo ejercicio ha permanecido tradicionalmente ligado a la aplicación de la ley y el aseguramiento del orden por medio del uso de la coacción pública.

Desde los primeros momentos, la Guardia Civil se manifestó como un instrumento eficaz para cumplir la tarea que se le había encomendado a pesar de la dispersión de su despliegue territorial en base a pequeños Puestos. Esto era posible gracias a la profesionalidad que le imprimió su fundador a través de un código de conducta detallado basado en el honor, la moralidad y la honradez, la prudencia y la firmeza en su actuación, el espíritu de servicio al Estado y la protección y auxilio a los ciudadanos, y una disciplina enmarcada en una organización militar fuertemente jerarquizada íntimamente unida a la exigencia rigurosa en el cumplimiento de sus obligaciones, que han llegado a conformar con el paso del tiempo el espíritu de este Cuerpo, o en terminología más actual, la cultura de su organización.

El servicio de la Guardia Civil ha sido tradicionalmente un servicio al Estado constitucional y al orden público como máxima expresión del interés general expresado por la ley, permaneciendo en un segundo plano la protección de los derechos individuales.

Sin embargo tras el acento puesto en los derechos humanos por las sociedades más desarrolladas el orden de los valores ha venido a invertirse y la protección de aquéllos se sitúa incluso por delante de la seguridad ciudadana, que de ser un valor independiente no representa ahora sino la posibilidad del ejercicio de los derechos individuales.

La seguridad ha venido a convertirse así en otro derecho básico de los ciudadanos, tan exigible como los demás, que ha pasado a formar parte del núcleo de su calidad de vida.

De esta manera, y a pesar de formar parte del conjunto de valores básicos que posibilitan la democracia, junto con la justicia, la libertad, la igualdad y el pluralismo, la seguridad ya no

es un *servicio al Estado*, ya no es *seguridad del Estado*, si se pretende entender a éste como un ente abstracto y autónomo con valor independiente o superior al de los ciudadanos que lo componen, sino un servicio de protección a los ciudadanos, la *seguridad ciudadana* en expresión constitucional.

Para cumplir la nueva misión encomendada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por la Constitución, la ley ha venido a desarrollar los *principios básicos de actuación* de aquéllas, con los que se ha pretendido reforzar la *protección de los derechos humanos*. A estos principios cabe añadir los que exigen a la Administración *servir con objetividad los intereses generales* de acuerdo con los principios de *eficacia*, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y más recientemente la exigencia de prestar servicios eficaces y de *calidad* a los ciudadanos.

Esta nueva filosofía de modernización que orienta el servicio de la Administración hacia los ciudadanos posibilita en principio la aplicación de los principios de la gestión de calidad al servicio de seguridad ciudadana que presta la Guardia Civil.

Sin embargo cabe preguntarse si este servicio, en general, puede ser mejor satisfecho introduciendo los nuevos conceptos de la gestión de calidad basados en la orientación al cliente o si por el contrario, al comprender ciertos servicios básicos en los que debe anteponerse el *interés general* y los valores fundamentales de nuestra democracia a los intereses y necesidades concretas de los ciudadanos, no resultan siempre aplicables los conceptos unidos a la gestión de calidad.

También cabe considerar el posible conflicto entre los principios de jerarquía, legalidad y eficacia, ya considerado en secciones anteriores, y la necesidad de limitación recíproca entre ellos en función del interés general en cada caso.

Por todo ello podemos formular las siguientes cuestiones:

¿Deben clasificarse los servicios de seguridad ciudadana según su diferente forma de gestión y relación con los ciudadanos, y el grado de imposición necesario y de definición del interés general en cada caso? ¿Qué implicaciones se derivan para la *organización* de la Guardia Civil?

Además, en la medida en que los servicios de seguridad ciudadana deban integrar los valores inherentes a la calidad, ¿en qué forma y medida deben incorporarse éstos al código de conducta profesional de la Guardia Civil, teniendo en cuenta su estructura jerarquizada, su disciplina y sus valores tradicionales?, o expresado de otra manera, ¿cuál es el impacto sobre la cultura de la Institución?

Si es posible aplicar los principios de gestión de la calidad, y más concretamente el *Modelo Europeo de Gestión de Calidad en su adaptación a la Administración Pública*, a los servicios de seguridad que presta la Guardia Civil, será preciso configurar un *plan implantación* y adaptar el método de autoevaluación a las circunstancias concretas de la organización.

La creación de la Guardia Civil y la conservación del orden público.

La Guardia Civil fue concebida en sus orígenes como una Fuerza de Orden Público dotada de organización militar y destinada a cumplir ordinariamente funciones de seguridad y protección de las personas y los bienes.

La fundación de la Guardia Civil se inscribe en una panorámica de desorden y bandolerismo en el medio rural que arrancaba en el Antiguo Régimen y que se acentuó tras la guerra de la independencia y la carlista, fenómenos a los que habría de sumarse el malestar producido con ocasión del reparto de tierras en el nuevo orden económico liberal.

La Guardia Civil respondía a la necesidad de un Cuerpo único de seguridad capaz de operar con eficacia en todo el territorio nacional. Se trataba de reforzar el poder central para garantizar un orden legal, racional, universal y de progreso económico en todo el Estado, superando la disparidad legal y de fueros, la falta de división de poderes, la confusión funcional y la autarquía territorial de los viejos señores, que caracterizaba al Antiguo Régimen (32). El Gobierno necesitaba agentes directos distribuidos por todo el territorio nacional que hiciesen cumplir sus órdenes. Era preciso disponer de un cuerpo de funcionarios altamente profesionales, disciplinados y jerarquizados para ello, y el modelo a imitar iba a ser el de los Cuerpos del Ejército, fuera del cual no se concebía ninguna solución eficaz (33).

El Decreto de fundación de 28 de marzo de 1844 determinaba la creación de un Cuerpo de Guardias Civiles dependientes del Ministerio de la Gobernación, con el objeto de proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades fuera y dentro de las poblaciones, y del Ministerio de la Guerra en cuanto a la organización y disciplina (34). Al poco tiempo se promueve un nuevo Decreto según el cual el nuevo Cuerpo pasa a depender del Ministerio de la Guerra en lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de haberes, y del Ministerio de la Gobernación en lo relativo a su servicio peculiar y movimientos.

El Duque de Ahumada, que había recibido el encargo de organizar el nuevo Cuerpo, preocupado por su fortaleza moral, se ocupó de preparar una Cartilla de uso interno, que debía contrarrestar las tensiones disolventes producidas de un lado por la dispersión territorial del nuevo Cuerpo, y de otro por la dependencia funcional de la autoridad política.

La *Cartilla* de Ahumada es un compendio de normas muy variadas dirigidas a los guardias civiles y jefes de Puesto, con una primera parte que comprende: *principios deontológicos generales* (el honor, la honradez, la dignidad y la moralidad, el cumplimiento del deber); *principios básicos de actuación en el servicio* (la serenidad ante el peligro, la prudencia y la firmeza sin violencia, la obligación de velar por la propiedad y seguridad de todos, el altruismo en el servicio, el trato respetuoso a los ciudadanos, el respeto a los domicilios privados, el empleo de las armas); *normas de comportamiento* detalladas, dentro y fuera del servicio (relativas a: policía personal, urbanidad, cortesía, saludo, silencio, seriedad y gravedad, compañerismo, formas de presentación y tratamiento a los superiores, prohibición de las malas compañías y diversiones impropias, obligación de conducirse en privado como en el servicio); y *procedimientos de prestación de los servicios*; y una segunda parte conteniendo obligaciones y normas específicas para los *jefes de Puesto*, como pieza fundamental de la organización.

Los principios de la Cartilla de Ahumada, desarrollados posteriormente a través de múltiples Circulares, imprimieron un fuerte carácter al nuevo Cuerpo y a la vez tornearon y siguen torneando el espíritu de sus miembros.

Otros reglamentos posteriores no hicieron sino recoger y actualizar en cada momento dichos principios.

En 1846, la Guardia Civil tiene 500 puestos y cuenta con 5.000 hombres. Su expansión territorial se va a efectuar a través de dos acciones complementarias. Por un lado, mediante un avance por círculos concéntricos que le lleva a dominar sucesivamente el nivel regional (Tercio), el nivel provincial (Compañía), el nivel de partido judicial (Sección) y, por último, el nivel municipal (el Puesto). La otra dirección expansiva tiene un sentido radial, desde Madrid, jalonando las comunicaciones. Su despliegue llegará a abarcar la totalidad del territorio nacional, contando a partir de 1898 con 2.442 Puestos. La progresiva atribución de funciones a la Guardia Civil, llevó además a duplicar y hasta triplicar su plantilla en 1897, con un total de 18.200 hombres.

La eficacia del nuevo Cuerpo, de la que da fe su expansión territorial y funcional a lo largo del siglo XIX, puede explicarse a través de su adaptación al entorno en el que debía desenvolver su actuación, es decir a su *modernidad*. Su código de valores profesionales y su organización venían a soportar su actuación eficaz.

Durante ese primer período la Guardia Civil hubo de hacer frente a los conflictos sociales generados primero en el proceso de transición desde el Antiguo Régimen al nuevo orden liberal, y después en la subsiguiente industrialización y urbanización que comenzó en el último tercio del siglo XIX, en una España hasta entonces predominantemente rural.

Los viejos conceptos de *autoridad* y *orden público* que presidían la actuación de la Guardia Civil, todavía anclados en el orden moral del Antiguo Régimen, se van a ver sin embargo incapaces de estructurar la emergente sociedad industrial y de apaciguar las demandas de los movimientos obreros.

El espíritu de la Constitución de 1978. La seguridad ciudadana.

Asentado hoy el Estado social y democrático de derecho la Guardia Civil debe seguir como

antafío manteniendo las condiciones de convivencia necesarias que permitan a los ciudadanos ejercer pacífica y libremente sus derechos. Aquellas condiciones y circunstancias no son sin embargo las de hoy, y la actuación profesional de la Guardia Civil debe acomodarse al tiempo presente. Antes había que mantener o conservar el *orden público* como valor supremo, y hoy *proteger los derechos y libertades* como máxima de nuestro ordenamiento.

Es este concepto de orden el que ha pasado hoy ha recibir una orientación diferente: ha dejado de tener un valor autónomo y ha pasado a ser función de los derechos y libertades de los ciudadanos, que ahora ocupan un lugar preferente. Así lo recoge el artículo 10.1 de la Constitución de 1978: "La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social".

La sociedad admite hoy cierto grado de desajuste, conflicto o desorden producidos como consecuencia de la iniciativa e interacción de los múltiples agentes sociales; una sociedad plural, abierta y en equilibrio inestable, sin un orden moral universal, ni grandes ideologías, y donde la diferencia, la competición, y la capacidad de innovación, son estimadas como fuente de progreso y bienestar social. Ya no hay un orden superior que mantener, sino unos derechos individuales a respetar y una tranquilidad pública a mantener.

Los ciudadanos actuales, con niveles crecientes de vida y educación esperan sobre todo una protección eficaz de sus Fuerzas de Seguridad a través de la atención a sus demandas y necesidades y la prestación de unos servicios de calidad, así como por el respeto a sus derechos y libertades. Esta expectativa se inscribe en el principio democrático de *participación* de los ciudadanos en los asuntos públicos, en el seno de una administración receptiva, orientada al ciudadano, diseñada desde su punto de vista, accesible, comprensible y transparente.

Para cumplir su misión de protección a los ciudadanos las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad necesitan un respaldo legal y también un apoyo social. El Estado mismo encuentra su legitimación en la aplicación efectiva del Derecho, lo que a su vez garantiza

la pacífica y ordenada convivencia de los ciudadanos. Y dicha aplicación necesita en última instancia de un instrumento de coacción que la respalde, el cual se deposita en manos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a través de la autoridad política.

La *legitimación legal e interna* de su actuación basadas en el cumplimiento de las leyes, reglamentos y ordenanzas internas, ha de verse acompañada de una *legitimación política*, basada a su vez en la lealtad a las directrices políticas, y de una legitimación social (35). Los ciudadanos han de aceptar la necesidad del ejercicio de la Autoridad y de la coacción, para lo cual es imprescindible un correcto funcionamiento de las Instituciones a las que se confía su aplicación.

Las claves de esta legitimidad social ya han sido apuntadas pudiendo precisarse que los ciudadanos reclaman un servicio de protección eficaz, un respeto absoluto a la ley, una actuación neutral e imparcial y guiada por la objetividad, un trato correcto, cercano y respetuoso, un ejercicio discreto de su autoridad pero también efectivo, y una utilización restringida y proporcional de la fuerza y de las armas.

El entorno actual de la seguridad ciudadana.

La seguridad se ve hoy comprometida por la complejidad de las relaciones sociales en un contexto de globalización, de grandes cambios tecnológicos en la producción y la comercialización y también en la organización del trabajo, bajo el imperio de los medios de comunicación y el dominio de la información, sometido a una dinámica de competitividad e individualismo, en una sociedad fragmentada y manipulable, donde se producen fenómenos como la drogadicción, los comportamientos antisociales, el crecimiento de la violencia y la inseguridad, y la aparición de nuevas identidades colectivas (el auge del sentimiento nacionalista, las sectas, los grupos racistas, y las tribus y bandas urbanas) sustentadas en ciertas fobias o sentimientos de grupo.

La inseguridad ciudadana presenta hoy varios frentes que pueden identificarse así: 1) el de las pequeñas infracciones, faltas o incluso delitos menores contra la propiedad que afectan de manera directa y próxima a los

ciudadanos y cuya incidencia en la seguridad viene dada en función de su mayor o menor *generalización o extensión* al conjunto de la población, 2) el de los delitos graves que afectan a la integridad, la libertad u otros derechos fundamentales de los ciudadanos, cuya incidencia en la seguridad es función de su *frecuencia y gravedad*, 3) el de la *delincuencia organizada*, de carácter nacional o internacional, y 4) el de las amenazas más graves contra la población o los ciudadanos en general, la *convivencia* o las instituciones.

La *inquietud* hacia la inseguridad (36) por parte de los ciudadanos tiene una componente de miedo concreto a ser personalmente víctima de determinados actos violentos cuya dimensión es pequeña, y otra componente de miedo difuso según la cual los ciudadanos aprecian la criminalidad violenta o más peligrosa como una amenaza general, lejana y difusa, aunque inquietante, y observan con preocupación la elevada tasa de delitos menores como un peligro social con posibles repercusiones sobre sus propias vidas.

Aunque este miedo difuso no siempre responde a la realidad de los hechos lo cierto es que debe ser igualmente atendido por los Cuerpos de Seguridad debido a los negativos efectos que puede producir sobre la comunidad, creando sentimientos de desamparo, desconfianza y angustia, alterando el estilo de vida y la conducta de los ciudadanos, generando comportamientos insolidarios cuando no persecuciones hacia determinados sectores sociales o minorías, desencadenando medidas individuales y colectivas de autoprotección con sus consiguientes excesos, y reclamando un reforzamiento de la autoridad pública y de su intervención en detrimento de las libertades ciudadanas. El miedo puede también convertirse en instrumento de manipulación de la población y en vehículo de transmisión de determinadas ideologías, y llegar a deteriorar la convivencia produciendo un aislamiento y deterioro en las relaciones sociales.

El fenómeno de espectacular crecimiento de las agencias de seguridad privadas en los últimos años se inscribe plenamente en la general apreciación de inseguridad por las empresas y ciudadanos que contratan sus servicios, a la que se acompaña una consideración de la seguridad como un bien de consumo (37).

Desde un punto de vista objetivo la pérdida de *confianza* de los ciudadanos en las instituciones que le proporcionan seguridad es en sí mismo un hecho grave que afecta a los fundamentos de la convivencia, y por tal motivo debe ser observada y atendida adecuadamente, con independencia de su base real. Esta confianza viene a depender de dos factores asociados a las amenazas contra la seguridad: su extensión y su gravedad, y ambos deben ser considerados por igual dada su importancia relativa.

En el escenario concreto de actuación de la Guardia Civil parece confirmarse por lo demás una tendencia al crecimiento de la población tanto fija como estacional en la demarcación *rural* donde ejerce sus funciones la Guardia Civil, una variación en la composición social de sus habitantes en zonas periurbanas y costeras, un incremento del nivel educativo de las nuevas generaciones, y una renta por lo general más baja que en el medio urbano, además de la precarización del empleo, y la penetración de la nueva cultura y de los modos de vida y relación urbanos, con la consiguiente desaparición de los controles sociales tradicionales y sus problemas añadidos.

La complejidad del escenario donde ha de desenvolverse su actuación la Guardia Civil y la exigencia de una mayor participación ciudadana y de calidad en el servicio plantean un reto importante de adaptación a las condiciones en las que ha de desenvolverse actualmente el servicio de seguridad.

La prevención del delito.

El incremento de la delincuencia, la aparición de nuevas formas de criminalidad, las repercusiones económicas negativas del delito y sus efectos desfavorables sobre la calidad de vida de los ciudadanos; la sensación, en fin, de inseguridad que éstos perciben, demanda un enfoque adecuado de la prevención del delito que permita afrontar lo más eficazmente posible el problema.

El bajo índice de esclarecimiento del pequeño delito contra la propiedad no cabe duda que favorece su crecimiento. Y no hay que desdeñar su importancia pues constituye muy a menudo la iniciación a otros más graves.

Las fuerzas de seguridad no pueden atender debidamente todos los casos por lo que resulta imprescindible la *colaboración* de testigos, víctimas y de la comunidad en general para lograr averiguar estos delitos.

Según el "modelo comunitario" no es posible una prevención eficaz del delito sin la participación de la ciudadanía, que debe asumir una parte de responsabilidad en la erradicación de este fenómeno.

Está comprobado que el porcentaje de esclarecimiento de la mayoría de los actos delictivos disminuye a medida que transcurren los primeros días de su comisión. Más concretamente, si la víctima o los testigos no transmiten la información que poseen en los primeros momentos a los agentes de patrulla, los sospechosos serán difícilmente identificados más tarde en razón de investigaciones concretas cuya prolongación en el tiempo imposibilita llegar a descubrir la totalidad de los delitos que se cometen (38).

Las altas tasas de criminalidad en el medio urbano se suelen atribuir a la desaparición de los controles sociales tradicionales y a la pérdida de las relaciones comunitarias inherentes a dicho medio. También se dan ocasiones más favorables para cometer actos ilícitos con impunidad, ocasiones que los ciudadanos deben contribuir a disminuir adoptando medidas de seguridad, vigilancia y autoprotección previo asesoramiento e información por las autoridades y agentes encargados de la seguridad pública.

A las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad añaden especialmente la vigilancia, la protección de los derechos y libertades, el mantenimiento del orden, el auxilio a las víctimas de los delitos, su averiguación y el descubrimiento de los culpables. Como policía comunitaria también les compete estar en contacto con la población, buscar su colaboración, atender sus demandas y necesidades en materia de seguridad, proteger y aconsejar sobre los medios de prevención que deben tomar a los ciudadanos y especialmente las personas más vulnerables, participar en los programas de información, asistencia y reinserción social, y hacer una detección precoz de las conductas próximas a la delincuencia.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben además hacer frente a la criminalidad organizada, y a las amenazas para la

seguridad colectiva, para la que están especialmente dotadas gracias a su organización centralizada, la cual posibilita unificar las informaciones e investigaciones, una formación especializada, una actuación sin barreras territoriales, y la colaboración con las policías de otros países.

La Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad del Estado con vocación de presencia en todo el territorio nacional ha de asumir las anteriores exigencias y requerimientos y configurarse como un Cuerpo de Seguridad que inspira confianza en el ciudadano, atiende sus demandas y obtiene su colaboración, que actúa con rapidez y eficacia en el esclarecimiento de los delitos, y que también es capaz de hacer frente a la delincuencia organizada y especializada.

Una Fuerza de Seguridad preventiva y próxima.

Tales exigencias podrían resumirse en la necesidad de evolucionar hacia un modelo de organización de *calidad* orientado a la *participación del ciudadano* y a obtener su *confianza* y *colaboración*, a la *prevención activa* de riesgos y amenazas en todas las dimensiones de la seguridad y a la *mejora continua* de los servicios.

En primer lugar será necesario disponer de *análisis* avanzados capaces de predecir la aparición y evolución de los conflictos sociales, especialmente de los que pueda presumirse su desenvolvimiento violento, no sólo de los que puedan darse a escala local, regional o nacional, sino también de aquellos que produciéndose en el exterior de nuestras fronteras puedan llegar a influir en nuestra seguridad, a fin de prevenir su amplitud, duración y gravedad y tratar de aminorar su impacto.

En segundo lugar será preciso seguir avanzando en el terreno de la *cooperación* policial nacional e internacional y dedicar esfuerzos crecientes a la investigación especializada, a fin de contrarrestar los efectos de las redes internacionales del crimen organizado y de la delincuencia especializada.

En tercer lugar habrá de continuar garantizándose la seguridad próxima de los ciudada-

nos y el libre ejercicio de sus derechos en pacífica convivencia a través de:

- La investigación de las causas de las conductas antisociales.
- La observación y seguimiento de los grupos de riesgo potencialmente delictivos.
- La prospección de las demandas de seguridad de la población, el acercamiento a sus necesidades y la obtención de la confianza y la colaboración de los *ciudadanos*.
- La protección, información y asesoramiento a las *víctimas*.
- La *mejora continua* de la calidad de los servicios.
- La *vigilancia*.
- La *cooperación* con otras policías y agentes sociales ocupados también en el control del delito y en la prevención social.
- La definición de las *políticas de prevención* de la criminalidad y la *planificación* de objetivos concretos a alcanzar a escala nacional, regional y provincial, y su posterior evaluación.

En cuarto lugar será preciso adaptar el despliegue territorial a las diferentes condiciones de la seguridad ciudadana en cada zona a fin de garantizar ésta en iguales condiciones para toda la población.

En quinto lugar será necesario actualizar la organización, el código de conducta profesional y los procedimientos de actuación, de acuerdo a las nuevas exigencias de eficacia y calidad.

Aplicación de la Gestión de Calidad en la Guardia Civil.

La gestión de calidad está íntimamente unida a la *mejora continua* de los productos y servicios a fin de satisfacer las expectativas e intereses de los clientes o ciudadanos y conseguir su adhesión. Para lograr la mejora continua es necesario involucrar a todo el personal de la organización que participa de una u otra forma en los diferentes procesos productivos, por lo que cobra especial importancia la dirección de las personas, su motivación y capacitación, pero también resulta ineludible adecuar la cultura y la estructura de la organización, diseñar un plan estratégico, establecer

prioridades, objetivos y procedimientos para alcanzarlos, y especialmente planificar y evaluar midiendo los resultados alcanzados en todas las unidades y fases de los procedimientos de la organización, para así emprender las medidas correctoras oportunas.

Si las dos ideas principales unidas a la gestión de calidad son la mejora continua y la orientación al cliente, ambas son aplicables en la Administración, si bien en la primera es preciso atenerse a los recursos disponibles, y en la segunda resulta fundamental explorar el *interés general* en juego, que en el caso de las Fuerzas de Seguridad y en su formulación más general, no es otro que la protección de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

En la protección de los derechos y libertades la prioridad en la actuación debe recaer en favor de aquellos derechos más expuestos a ser vulnerados en orden a su importancia relativa. Para conocer el riesgo es preciso contar con todos los datos que permitan obtener una idea lo más precisa posible de la situación real de inseguridad en cada caso, y también de su componente subjetivo, en virtud del cual los ciudadanos pueden llegar a autolimitarse el ejercicio de sus propios derechos.

Cuando se trata de amenazas a la seguridad ciudadana no sentidas directamente por los ciudadanos, la prioridad en su garantía deberá atender al orden de los valores y derechos generales amenazados y a la importancia y circunstancias de las amenazas, que deben ser evaluadas por los responsables de las Fuerzas de Seguridad. También aquí hay que tomar en consideración la opinión de los ciudadanos, para los que las encuestas vienen reflejando reiteradamente su preocupación por la droga y el terrorismo como fenómenos más amenazantes para la convivencia pacífica.

El grado de satisfacción del interés general debido a la actividad de las Fuerzas de Seguridad tiene entonces una componente que puede obtenerse pulsando la opinión de los ciudadanos y otra que al depender de la evaluación realizada por las propias Fuerzas de Seguridad en función de los datos conocidos sobre cada situación, no puede ser medida más que por éstas según la variación

experimentada en la situación como consecuencia de la aplicación de una política determinada. Resulta deseable incluso en este último caso una mayor participación de los ciudadanos, que debe estar basada en un conocimiento suficiente de las situaciones de inseguridad a través de la difusión fiel, veraz y objetiva de aquellos datos y noticias más relevantes. De esta manera la satisfacción de los ciudadanos vendrá a coincidir y reflejar en mayor medida también la del interés general.

La *dirección de las personas* resulta especialmente relevante para el éxito de la gestión de calidad en una organización al considerar que la capacidad de las personas de una organización es su mayor potencial. Para que esta capacidad se manifieste es preciso dotar de una formación adecuada al personal, motivarle y favorecer su iniciativa aprovechando la información disponible en todos los niveles y actividades de la organización.

Esta concepción parece opuesta pero puede ser complementaria a la concebida bajo los principios de la dirección clásica de las organizaciones burocráticas, basada en la garantía de racionalidad de su actividad, construida sobre procedimientos definidos y controlados por una estructura jerarquizada, reforzada con un régimen disciplinario, y con poco lugar para la improvisación, todo ello en un entorno estable sin incertidumbre.

Aplicada en la Administración Pública, la *dirección burocrática* viene a constituir una garantía de imparcialidad en su actuación y de sometimiento a la voluntad general a través del estricto cumplimiento de la legalidad. Complementariamente, el ejercicio de la autoridad y del mando en el entorno actual de actuación debe estar dirigido a aprovechar todas las capacidades humanas, a motivar y a incentivar las iniciativas de mejora en el servicio de los subordinados, favoreciendo la comunicación ascendente y su actuación coordinada dentro del conjunto de la organización.

La *coordinación* en la dirección burocrática se efectúa verticalmente a través de una estructura jerárquica que se vuelve lenta a medida que aumenta su tamaño, el número de escalones, la especialización y la dispersión geográfica, debido al largo camino que debe recorrer la información para llegar de un punto a otro de la organización si no se establecen canales horizontales de comunicación. Re-

sulta plenamente efectiva en la medida en que se precise una coordinación general de la actividad, pero debe ser compensada con la iniciativa sea individual o de equipo ante situaciones imprevistas, que pueden no resultar frecuentes cuando la actividad está muy reglada, o constituir por el contrario un hecho corriente, como en el caso de la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde no se da precisamente una profusión de reglamentos de actuación, lo que exige de cada agente una interpretación y aplicación puntual y discrecional de la Ley adaptada en cada caso concreto a la situación, valorando en tiempo real intereses complejos e importantes, si no vitales.

La organización más idónea para las Fuerzas de Seguridad no debe cumplir otros requisitos que los derivados de los principios de actuación de las Administraciones Públicas en general y de éstas en particular, conjugando la necesidad de una actuación imparcial, neutral, objetiva, de acuerdo con la voluntad general expresada en las leyes, y garantizada a través de una estructura jerárquica, con la de actuar coordinada y eficazmente al servicio de los intereses generales, que se satisfice a través de una organización flexible capaz de conocer y atender de forma próxima y especializada las distintas exigencias de la seguridad ciudadana, para lo que se requiere una estructura más plana y con posibilidad de coordinación horizontal.

La cultura de las organizaciones policiales por su parte debe incorporar no sólo aquellos elementos que favorecen el control, la cohesión, la identidad y la cooperación de sus miembros, sino también su dignidad, motivación, formación e iniciativa, así como la orientación del servicio al ciudadano y los de calidad y mejora continua.

La adaptación de la estructura de la organización.

Para adaptar la estructura de la organización a las exigencias de la gestión de calidad, es preciso comenzar por analizar y clasificar previamente en grupos homogéneos las funciones de seguridad que ejerce la Guardia Civil teniendo en cuenta el interés general compro-

metido en cada tipo de riesgo o amenaza y el grado de participación del ciudadano en su definición, o por el contrario, de necesaria imposición de la voluntad pública, de acuerdo con los distintos estados de equilibrio del conjunto de principios que caracterizan la actuación de las Administraciones Públicas en general: eficacia, jerarquía, desconcentración, coordinación y legalidad.

Los servicios que presta la Guardia Civil como Fuerza de Seguridad del Estado en todo el territorio nacional y su mar territorial responden a una extensa y variada gama de funciones que para simplificar pueden reducirse a tres.

Desde la pequeña escala más próxima como *policía de seguridad ciudadana*, preventiva y administrativa, para atender los pequeños problemas de inseguridad que afectan al ciudadano de forma cercana, y vigilar la observancia de la ley como *policía administrativa* en aquellas materias o aspectos cuya competencia se reserva el Estado, tales como el *control de armas y explosivos*, el *resguardo fiscal*, y la *vigilancia del tráfico* o el *medio ambiente*, en este último caso de forma concurrente con las policías autonómicas; a la escala más distante y general como *policía de seguridad interior*, dedicada a la custodia de la seguridad en nuestras fronteras y a la obtención de *información* para la prevención de los conflictos y el mantenimiento y restablecimiento del *orden público*; y un paso más allá, colaborando con las *Fuerzas Armadas* en misiones propias de éstas, como fuerza de seguridad; pasando por una escala intermedia como *policía judicial* especializada en la investigación de los delitos más graves que afectan a la vida o la libertad de las personas y en la lucha contra la criminalidad organizada en general.

El cumplimiento de este abanico de funciones en escalas de tan distinta proyección y con la debida calidad y eficacia es un reto que presenta unas dificultades obvias para la homogeneidad de un cuerpo de seguridad de *naturaleza militar* como la Guardia Civil. Para un observador externo podría parecer obvio que en virtud de esta naturaleza la Guardia Civil está más adaptada al cumplimiento de las funciones aquí denominadas de seguridad interior, y sin embargo, si se contempla la actuación de este Cuerpo con suficiente perspectiva histórica, descubrimos que el ejercicio

tradicional de sus funciones ha estado asociado preferentemente a aquellas funciones relativas a la seguridad ciudadana y la policía judicial (39).

Atendiendo a la progresiva construcción del Estado plural, participativo y descentralizado de las autonomías y en el contexto de un hipotético desarrollo del actual *modelo policial*, el conjunto formado por las policías autonómicas (propias o adscritas) y locales vendría a capitalizar gran parte de las funciones de seguridad ciudadana, policía administrativa y judicial que actualmente ejerce la Guardia Civil, en virtud de su natural proximidad al ciudadano, y entonces quedarían contraídas las funciones de ésta a las de seguridad interior, en actual consonancia con su particular naturaleza y estructura.

Y es que la seguridad ciudadana requiere hoy un ejercicio de acercamiento a los ciudadanos, lejos de la racional, pero también fría y distante aplicación de la ley característica de la administración más burocrática, sea civil o militar, de antaño, penetrada, en el caso de la seguridad, de cierta desconfianza y una actitud de control hacia los administrados.

El futuro del sistema policial está sin embargo aún por escribirse y la adaptación de la Guardia Civil a esta nueva situación ha de influir en la posición que le quepa finalmente ocupar en el conjunto.

Esta adaptación pasa por un lado por afrontar plenamente la *especialización* funcional, según las tres líneas básicas ya descritas, y adoptar una distribución, una estructura y un despliegue adecuados de sus recursos humanos y unidades. Por otro, paralelamente, será necesario reafirmar la unidad interna, y a la vez la *identidad* y la diferencia de este Cuerpo respecto de otros Cuerpos de Seguridad, adaptando su cultura tradicional a la actual exigencia de calidad en los servicios. A este respecto es pertinente recordar que tanto la especialización como la identidad y la diferenciación vienen demandadas no sólo por las exigencias de calidad y eficacia, sino también por aquéllas relacionadas con el entorno competitivo en el que se desenvuelve la actuación de la Guardia Civil.

En general, la Guardia Civil deberá *flexibilizar* su organización, combinando la tradicional eficacia de la administra-

ción burocrática basada en la garantía de la formal e imparcial aplicación de la ley, con la calidad del servicio orientado a los ciudadanos, lo que implica sobre todo una *actitud más receptiva en el estilo de mando y dirección y en la ejecución* de los servicios, que afecta a todos sus miembros, y que han de orientarse hacia el ciudadano, la colectividad o el interés general, según el caso, y la introducción de la filosofía de la *mejora continua* en el servicio y de la *planificación y medición de resultados* a través de indicadores; así como cierto *aplanamiento de la estructura vertical* de la cadena de mando, la creación de *estructuras de coordinación horizontal* para absorber la mayor complejidad derivada de la especialización, y el establecimiento de canales de *comunicación ascendente y lateral*.

Esta flexibilización deberá en particular ser más acusada cuando se trate del ejercicio de funciones relacionadas con la seguridad ciudadana más próxima.

La desconcentración de funciones, la adaptación del despliegue territorial a las Comunidades Autónomas, la supresión de los Tercios y de las Líneas, la creación de equipos interfuncionales de lucha contra la delincuencia organizada (EDO), y la previsión de un Consejo Asesor en la reciente Ley de Régimen del Personal de la Guardia Civil, no vienen sino a confirmar una tendencia evolutiva de adaptación de la Guardia Civil a la nueva realidad de la seguridad.

La especialización funcional por su parte afecta ya desde hace tiempo no sólo a las especialidades más conocidas como la Agrupación de Tráfico, el Resguardo Fiscal, la Policía Judicial y la Protección del Medio Ambiente, sino también a la seguridad interior, con antecedentes lejanos en los Tercios de Fronteras, los Tercios Móviles y las Brigadillas de Información, y cada vez es menos frecuente la intervención en este campo de unidades no especializadas.

Una nueva exigencia se presenta ahora: la *especialización en seguridad ciudadana*, función que siendo menos trascendental y más ordinaria que aquélla, presenta una exigencia inmediata que no puede eludirse y además

tiene empeñados una gran parte de los esfuerzos y los efectivos de la Guardia Civil.

La adaptación de la cultura institucional.

Cabe preguntarse si la adaptación a los requerimientos de las distintas funciones de seguridad entraña riesgos para la *cohesión*, la unidad y el llamado espíritu de Cuerpo, y en definitiva para la jerarquía, la disciplina y la unidad de mando de la Guardia Civil.

Desde una perspectiva histórica estos conceptos, surgidos a la par que los Ejércitos profesionales en el moderno Estado-Nación, han perseguido por un lado el control de la Institución, y por otro la eficacia en su actuación, cuando ésta dependía sobre todo de la actuación cohesionada del conjunto. Hoy siguen siendo válidas ambas razones, si bien la creciente importancia de la técnica ha introducido la necesidad de especializar y diferenciar (40), habiéndose avanzado a la vez en el establecimiento de distintos instrumentos para facilitar la coordinación en unas estructuras cada vez más complejas, producto de dicha especialización.

En la Guardia Civil se acentuaron desde el principio tanto la necesidad de control político de la Institución como de un código de honor propio que viniera a dar cohesión e identidad al nuevo Cuerpo, necesidad aquí acentuada por su diseminado despliegue territorial, su doble dependencia ministerial y las consiguientes dificultades de coordinación y homogeneidad en la actuación profesional, en un país de incipientes comunicaciones, en el que había de instaurarse la aplicación universal de las leyes y reglamentos. Y esta situación es la que vino a marcar la necesidad de un fuerte carácter para la Guardia Civil, necesidad vislumbrada por Ahumada y traducida en su primera *Cartilla*.

Hoy día subsiste la dificultad para coordinar una actuación tan dispersa y que además descansa en la iniciativa de sus agentes de base. Sigue siendo necesaria por tanto una fuerte identidad de la organización capaz de *motivar* actualmente a sus componentes, constituida sobre un código básico de *valores* que guíen la actuación profesional, donde ha de incluirse la disciplina como exigencia en el cumplimiento del deber, pero ello no ha de resultar incompatible con la especialización, ni con la

apertura y la receptividad hacia el medio social (41).

Hoy, como en el momento de su creación, existe una razón de profundo calado para esta cohesión que tiene que ver con la tradicional concepción del orden público en España, el cual ha de sostenerse en último término por medio del ejercicio de la autoridad, especialmente cuando puedan darse graves conflictos que amenacen la *seguridad interior del Estado*. En este sentido la Guardia Civil constituye una reserva de autoridad y seguridad capaz de mantener la paz interior frente a situaciones graves, evitando o retrasando la intervención de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la seguridad interior, a la vez que una Fuerza de Seguridad idónea, por su especial naturaleza, para colaborar con las Fuerzas Armadas cumpliendo misiones de seguridad en beneficio de la Defensa Nacional (42).

Si bien estos cometidos no son los que ordinariamente desempeña la Guardia Civil, son de tanta trascendencia que el legislador los ha considerado de entidad suficiente como para justificar la organización militar y la disciplina específica de este Cuerpo.

Ahora bien, es preciso decir también que la Institución ha de adaptarse al conjunto de la misión encomendada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la cual comprende, además de la función de seguridad interior, otras funciones de *seguridad ciudadana* y *policía judicial*, cuyo eficaz ejercicio no debe verse comprometido por la necesaria cohesión. Será necesario por lo tanto conseguir un punto de equilibrio en la organización tal que satisfaga lo más cumplidamente posible el ejercicio de todas las funciones a desempeñar.

Afirmar en otro caso la organización por encima del cumplimiento del conjunto de las funciones no conduciría sino a una pérdida de legitimidad por desviación de sus fines y a un aislamiento y una pérdida de percepción o sensibilidad ante las cambiantes condiciones del medio social y de las exigencias de la seguridad.

Pero especialización e institucionalización tienen un punto de encuentro necesario, puesto que la identidad y la imagen diferenciada de un Cuerpo de seguridad, en la que en definitiva viene a sustentarse su legitimidad social, viene dada no sólo por su actuación de

acuerdo a principios que garantizan la legalidad, neutralidad e imparcialidad de su actuación, sino también por su saber hacer y sus resultados (43), es decir por su *eficacia*, la cual conduce inevitablemente a la división en el trabajo, es decir a la especialización funcional.

Las instituciones deben organizarse para cumplir eficientemente los fines señalados. La organización burocrática sigue siendo válida para el cumplimiento de ciertas misiones, pero debe adaptarse, valores incluidos, para cumplir mejor otras.

Valores como el honor, la dignidad, la honradez, la neutralidad e imparcialidad, o la exigencia en el servicio y el estilo de vida correcto, la austeridad, entrega y altruismo, o el trato respetuoso con los ciudadanos, que figuran inscritos como principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siendo necesarios para preservar los derechos fundamentales de las personas, no son suficientes para rendir un servicio eficaz a los ciudadanos y deben completarse con los derivados de una mayor participación de éstos en los asuntos públicos, tanto en la planificación estratégica y operativa como sobre todo en la evaluación de los resultados, usando como instrumento los principios y herramientas inherentes a la gestión de calidad.

Implantación de la Gestión de Calidad en la Guardia Civil según el modelo de Autoevaluación de la EFQM.

La implantación de la Gestión de Calidad en la Guardia Civil requiere seleccionar previamente las unidades piloto en una primera fase experimental. Teniendo en cuenta lo ya expuesto hasta aquí las *unidades* más idóneas para comenzar la implantación serían las provinciales (Comandancias) en el ejercicio de aquellas *actividades* de seguridad ciudadana próxima según la clasificación funcional propuesta.

Considerando además la necesidad de implicar en el proyecto a la *alta dirección* de la Guardia Civil desde el primer momento, también se verían afectados la cadena de mando en sentido ascendente y los Servicios de las especialidades operativas de la Subdirección General de Operaciones, así como las Subdirecciones Generales de Personal y Apoyo y el Gabinete de la actual estructura de la Dirección General, que se verían implicados en los diferentes criterios del Modelo Europeo de Gestión de Calidad, en relación a su implantación en las Comandancias, de acuerdo con sus respectivas funciones:

Criterios	SG Operaciones	SG Personal	SG Apoyo	Gabinete
Liderazgo	Wavy pattern			
Planificación y Estrategia	Wavy pattern	Hexagonal pattern	Diagonal pattern	Horizontal lines
Gestión del Personal	Wavy pattern	Hexagonal pattern		
Recursos	Wavy pattern		Diagonal pattern	
Procesos	Wavy pattern			
Satisfacción del Cliente/Ciudadano				Horizontal lines
Satisfacción del Personal		Hexagonal pattern		
Impacto en la Sociedad				Horizontal lines
Resultados	Wavy pattern	Hexagonal pattern	Diagonal pattern	Horizontal lines

Por último, para gestionar el proceso de implantación será necesario crear una *Comisión de Calidad*, apoyada por una *Oficina de Calidad*, al mando de un responsable del proyecto de implantación, integrada por jefes de las unidades superiores implicadas, entre los que se encontrarían los responsables de la planificación, con los siguientes cometidos:

- Realización de un estudio de *viabilidad* del proyecto. Evaluación de la cultura y la estructura de la organización, e impacto de la aplicación del Modelo Europeo de Calidad sobre la estrategia, los objetivos operativos, y el servicio a los ciudadanos.
- Definición de la *estrategia de calidad* a seguir, en el marco de la estrategia general.
- Elaboración de la *directiva de calidad* y del *plan de calidad* correspondiente, de acuerdo con la estrategia adoptada y de forma coordinada con la directiva de planeamiento general, con las siguientes tareas:
 - Definición de los *subcriterios* a aplicar siguiendo el modelo de autoevaluación de la EFQM.
 - Selección de las *Unidades* participantes y de las *actividades* a gestionar.
 - Fijación de *Objetivos y Planes de acción* a desarrollar por las unidades, estableciendo *prioridades*.
 - Plan de adaptación de la *cultura* y la *estructura* de las unidades.
 - Definición de *estándares* de los procedimientos e identificación de los *procedimientos críticos*.
 - Selección de los *métodos, herramientas y técnicas* de gestión, medición y evaluación y establecimiento de *indicadores* de seguimiento.
 - Designación de *responsables directos del proyecto* en cada unidad afectada.
 - Establecimiento de *equipos de calidad* constituidos por representantes de las unidades implicadas en las funciones, actividades o procesos a coordinar que se consideren claves o especialmente importantes.
 - *Plan de comunicación* interna y externa, ascendente y descendente, que incluirá

la *mentalización y sensibilización* de los mandos y del personal afectado en general, la *información* a los ciudadanos, y los sondeos de *opinión*.

- *Plan de formación* progresiva en los principios y técnicas del Modelo Europeo de Gestión de calidad.
 - Realización de la *autoevaluación*.
 - Determinación de las *áreas de mejora* prioritarias.
 - Elaboración de los planes de mejora.
 - Ejecución y seguimiento de los planes de mejora.
 - *Verificación de los resultados* obtenidos y *comparación* con los de otras unidades ajenas al proyecto.
 - Redefinición de los subcriterios y realización de una nueva *autoevaluación*.
 - *Integración progresiva* del plan de calidad en la planificación general de la organización.
 - *Extensión progresiva* de la gestión de calidad a toda la organización.

NOTAS

(1) Emilio Albi, José Manuel González-Páramo, Guillem López Casanovas. Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos. Capítulo 1. Ariel, 1995.

(2) Emilio Albi, José Manuel González-Páramo, Guillem López Casanovas. Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos. Capítulo 1. Ariel, 1995.

(3) Joan Subirats, citando a García Pelayo y García Cutarelo. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. MAP.

(4) Luis Ortega. El reto dogmático del principio de eficacia. RAP, n.º 133, 1994.

(5) Joan Subirats. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. MAP.

(6) Joan Subirats. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. MAP.

(7) Joan Subirats. Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración. MAP.

(8) Rafael Bañón. La legitimidad de la Administración Pública, en La nueva administración Pública, capítulo 2.

(9) Rafael Bañón. La legitimidad de la Administración Pública, en La nueva administración Pública, capítulo 2.

(10) Rafael Bañón. La legitimidad de la Administración Pública, en La nueva administración Pública, capítulo 2.

(11) Rafael Bañón. La legitimidad de la Administración Pública, en La nueva administración Pública, capítulo 2, citando a Crompton y Lamb, Marketing Government and Social Services, 1986.

(12) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989.

(13) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989.

(14) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989, siguiendo a W. Leisner, en Estudio de la eficacia estatal en el derecho alemán.

(15) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989.

(16) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989, siguiendo a W. Leisner, en Estudio de la eficacia estatal en el derecho alemán.

(17) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989, siguiendo a W. Leisner, en Estudio de la eficacia estatal en el derecho alemán.

(18) Luciano Parejo Alfonso. La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. DA, n.º 1218-219, 1989.

(19) Brugué Q., Amorós M., y Gomá R., proponen la especificidad de la gestión pública con participación de los ciudadanos en la definición de los objetivos políticos, superando el modelo consumerista centrado en la esfera prestacional del Estado. En "La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?".

(20) Brugué Q., Amorós M., y Gomá R. En "La Administración Pública y sus clientes: ¿Moda organizativa u opción ideológica?".

(21) Carles Boix. Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos. GAP n.º 1, 1994.

(22) Carles Boix. Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos. GAP n.º 1, 1994.

(23) Carles Boix. Hacia una Administración Pública eficaz: Modelo institucional y cultura profesional en la prestación de servicios públicos. GAP n.º 1, 1994.

(24) Giorgio Merli. La Calidad Total como herramienta de negocio. 1995.

(25) Alberto Galgano. Calidad Total. 1993.

(26) Alberto Galgano. Calidad Total. 1993.

(27) De acuerdo con Maslow los niveles de necesidades del hombre en orden creciente serían: 1) necesidades fisiológicas, 2) de seguridad, 3) sociales, 4) del yo -independencia, conocimiento y reputación-, y 5) de autorrealización -desarrollo personal y creatividad-. Giorgio Merli. La Calidad Total como herramienta de negocio. 1995.

(28) Guía de Autoevaluación para la Administración Pública. MAP. Ministerio de la Presidencia. BOE, 1999.

(29) Autoevaluación 1998. Directrices para el Sector Público. EFQM.

(30) Robbins, Stephen P., Coulter Mary, Administración, México, 1996.

(31) Citado en Salvador García, Shimon L. Dolan. La Dirección por Valores, 1997.

(32) Diego López Garrido. *El aparato policial en España*, 1987, cap. 2.

(33) Diego López Garrido. En la misma obra.

(34) Para Diego López Garrido hay un mimetismo estructural hacia el Ejército en la pirámide del poder civil como la única forma de establecer un aparato equilibrador del poder militar. "La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista", 1982.

(35) La legitimación interna está subordinada a la legal y a la política. Por su parte, la legitimidad social puede ser auscultada a través de métodos de investigación social. Véase a este respecto el artículo de Juan Díez Nicolás "La imagen pública de la Guardia Civil", en Cuadernos de la Guardia Civil, n.º 1, 1989.

(36) Véase el estudio de José María Rico y Luis Salas "Inseguridad ciudadana y policía", Madrid 1988.

(37) Véase a este respecto el artículo de Iñaki Agirreazkuenaga, "Perfiles y problemática de la Seguridad Privada en el ordenamiento jurídico español", RAP n.º 118, 1989.

(38) Véase el estudio "Inseguridad ciudadana y policía", de José María Rico y Luis Salas, Madrid 1988.

(39) El Real Decreto de 9 de octubre de 1844, del Ministro de la Gobernación, que aprueba el *Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil* recoge en su artículo 1.º que "la Guardia Civil tiene por objeto:

1.º La conservación del *orden público*.

2.º La *protección de las personas y las propiedades*, fuera y dentro de las poblaciones.

3.º El *auxilio que reclame la ejecución de las leyes*".

Y el artículo 2.º que "Cuando lo permita el servicio de que habla el artículo anterior, podrá emplearse la Guardia Civil, como *auxiliar*, en cualquiera otro servicio público que reclame la intervención de la fuerza armada".

En el capítulo III, relativo a las obligaciones y facultades de la Guardia Civil, se fijan los *servicios* a prestar poniéndose el acento en aquellos que reclame el *orden público*; la *seguridad en los caminos*; la *protección, auxilio y socorro de las personas* en los caminos, campos y despoblados; velar por la observancia de las leyes y disposiciones relativas a los caminos, montes y bosques, caza y pesca, bienes y propiedades públicas, comunales o particulares, y en general todo lo que constituye la *policía rural*; tomar noticia de la perpetración de cualquier delito o hecho contrario a las leyes; recoger los bagamundos y fugados de las cárceles, prófugos y desertores; *perseguir y detener a los delincuentes o infractores*; exigir la presentación de pasaportes, pases y licencias de uso de armas o de caza o pesca; *prestar servicio en el interior de las poblaciones*, cooperando con los agentes de Protección y Seguridad; y el *auxilio a las autoridades judiciales* para asegurar la buena administración de la justicia, dando cuenta de los delitos, remitiendo las sumarias instruidas y poniendo a su disposición los delincuentes.

(40) La división formal en armas, cuerpos y servicios en las Fuerzas Armadas es un producto de la industrialización, que se entrecruza con la división jerárquica vertical de los empleos y cargos. Rafael Bañón y José Antonio Olmeda. "El estudio de las Fuerzas Armadas". En "La institución militar en el Estado contemporáneo", Alianza Universidad, Madrid, 1985.

(41) Las organizaciones militares con mayores probabilidades de supervivencia son las que adoptan una pauta matricial, esto es, las que se constituyen como sistema permeable al contexto, y desarrollan su capacidad de adaptación ambiental y de diferenciación interna, a la vez que impulsan mecanismos que permitan la conservación de la estabilidad en un ambiente de cambios turbulentos. Rafael Bañón y José Antonio Olmeda. "El estudio de las Fuerzas Armadas". En "La institución militar en el Estado contemporáneo". Alianza Universidad, Madrid, 1985.

(42) Véanse los trabajos de Miguel Domínguez Berrueta, Dionisio Sánchez Fernández y Marcos Fernando Pablo, "El modelo policial ante el Tribunal Constitucional", RAP, n.º 123, 1990; y de Yolanda Gómez Sánchez, "La Guardia Civil entre la defensa nacional y la tutela de los derechos y libertades y la seguridad pública", Cuadernos GC, n.º 3, 1990.

(43) El peso de la tradición puede conducir a una diferenciación negativa o aislamiento de la organización respecto de su entorno y de los cambios sociales y tecnológicos, y en definitiva al anacronismo. Por contra la falta de identidad conduce a la disolución en el entorno. Por ello resulta importante conseguir un equilibrio entre ambas opciones. Véase Gerke Teitler "La génesis de los cuerpos de oficiales profesionales". En "La institución militar en el Estado contemporáneo". Alianza Universidad, Madrid, 1985.

DROGA, CONTRABANDO E INMIGRACION IRREGULAR EN NUESTROS MARES A BORDO DE EMBARCACIONES DE ALTA VELOCIDAD (EAV)

RAMIRO SANTALICES FERNANDEZ

Capitán del Servicio Marítimo Provincial
de la Guardia Civil de La Coruña
Licenciado en Derecho

Corrían los 80 y los medios de comunicación social iluminaban, con los focos de la actualidad, espectaculares persecuciones, con helicópteros policiales, detrás de "planeadoras", "Phantom" y "gomas", en las aguas marítimas de las rías gallegas y del Campo de Gibraltar del Mediterráneo.

Hoy estas veloces embarcaciones buscan la clandestinidad entre la numerosa flota deportiva de nuestro litoral. Algunos "señores" del narcotráfico y del contrabando se agazapan, confundidos con el turismo de masas o de élite, que en lo ilegal también existen jerarquías, especulando con en el próximo "alijo".

INTRODUCCION

Los datos. España, si se nos permite la licencia de generalizar, es una Nación llena de variados contrastes geográficos y contradicciones sociológicas que se agrandan cuando analizamos lo que concierne a nuestros mares: estamos rodeados por un mar que nos *circunda* y nos *abre* al mundo; frente a nuestras costas discurren algunas de las rutas marítimas más importantes y, sin embargo, nuestra marina mercante apenas supera los dos centenares de buques; tenemos casi 8.000 Km. de costa, de los que cerca de 2.000 Km. son de playas y, salvo en fechas recientes y en la época estival, hemos mirado a nuestros mares con una cierta indiferencia; cerca del 40% de la población española se asienta en la orla litoral, y la tendencia es creciente, lo que representa que la densidad de población es aquí cinco veces superior a la media nacional;

la costa se ve agredida por usos turísticos, urbanísticos, agrícolas, industriales, pesqueros y de transporte, pero nuestros mares apenas son conocidos más allá del horizonte; cerca de un 80% del turismo estival se dirige a las playas; más del 40% de nuestras costas ya están urbanizadas; aproximadamente el 7% están ocupadas por instalaciones portuarias; el 90% de las importaciones y el 70% de las exportaciones pasan por nuestros puertos; más del 90% del comercio de la Unión Europea con terceros países y cerca del 30% del tráfico intracomunitario, a lo que se puede sumar un tráfico creciente de "cruceros" de más de 200 millones de pasajeros al año, se realiza por mar. Muchos de nuestros conciudadanos, únicamente, han navegado en alguna "golondrina" veraniega una tarde de verano.

Las percepciones. Los medios de comunicación social nos informan, cada vez con mayor frecuencia, de apresamientos de barcos pesqueros españoles en lugares del mundo que apenas podríamos situar en un mapa, lo que nos transmite la sensación de un cierto acoso a nuestros esforzados pescadores. Otras veces, noticias de abordajes, de hundimientos de barcos, de incendios a bordo o de desapariciones nos encogen el ánimo y nos hacen recapacitar sobre un mar que a veces se muestra hostil y reclama su tributo en la tragedia. En lo cotidiano el mar se ofrece generoso. Pero, también, conocemos otras actuaciones sobre barcos pesqueros, mercantes, deportivos... llevadas a cabo por fuerzas policiales, cuando éstos transportaban cantidades de drogas significativas; se dan noticias en portada del mayor alijo de España, de Francia...; se manejan estadísticas escalofriantes de drogas incautadas; de detenidos y presos relacionados con el tráfico de drogas; de muertes por sobredosis...

Situación estratégica. España está en la encrucijada del Mediterráneo con el Atlántico; de las grandes rutas marítimas; de América, África y Europa; del norte rico y del sur pobre; en la encrucijada del hachís y de la cocaína: sólo en el año 1997 se ha interceptado en España el 65% del hachís y el 50% de la cocaína que se incautaron en Europa. Estas actuaciones se han llevado a cabo en Galicia, Asturias, Andalucía, Cataluña, Murcia, Ca-

narias... Madrid figura en el 5º lugar de las aprehensiones de cocaína pero, salvo Madrid, estamos hablando de Comunidades Autónomas (CC.AA.) de litoral.

Lo que llega. Es evidente que el hachís y la cocaína llegan, salvo puntuales excepciones y en pequeñas cantidades, por vía marítima a nuestras costas. Aquí se queda una parte para "consumo interno" y el resto se "reexporta" hacia Europa.

Cantidades muy importantes de tabaco rubio americano son ilícitamente introducidas por mar en nuestro territorio aduanero ocasionando un perjuicio muy significativo para la Hacienda Pública.

Lo hasta aquí dicho sólo pretende ser una, muy esquemática, puesta en escena de una problemática más puntual.

PERSPECTIVA ANALIZADA

Embarcaciones de alta velocidad (EAV). La exposición que sigue se fundamenta y tiene como hilo conductor la experiencia adquirida en la lucha contra *el narcotráfico y el contrabando de tabaco*. Es, por tanto, un estudio básicamente empírico. Su desarrollo se encuadra en el "modus operandi" de los clanes que se dedican a la introducción en España de tabaco de ilícita importación y de distintas drogas por vía marítima a bordo de *embarcaciones de alta velocidad (EAV)*. Hoy estas embarcaciones empiezan a estar presentes y atentas a la inmigración irregular, a la misma medida en que se ha reforzado la vigilancia del Estrecho y el tráfico de pateras ha comenzado a estar más controlado, pero ése no es el objeto de este estudio. Incidiremos en las EAV, porque son, en bastantes ocasiones, el eslabón último de introducción en España de mercancías ilícitas y de inmigración irregular. A su *realidad actual* y a su *tratamiento legal* dedicaremos nuestras argumentaciones para intentar aportar elementos de clarificación.

Incluimos en el concepto de EAV a aquellas que, por *construcción*, hacen presumir que van a ser dedicadas a actividades ilegales y que su potencia-desplazamiento las hace aptas para alcanzar velocidades que superan a los medios de que disponen las distintas policías encargadas de la persecución de *los tráfico*s

ilícitos por vía marítima. También a aquellas otras en que todo el proceso de construcción es *clandestino* y se lleva a cabo en pequeños astilleros de los propios clanes. Es evidente que en España hay otras EAV legales —registradas no pasan de 250— y que sus propietarios son personas merecedoras del máximo respecto. Por ello es evidente, y queremos dejarlo claro, que cuando nos referimos a las EAV lo hacemos no a las legales, sino a aquellas, cuyos propietarios ven en la alta velocidad una hipotética garantía para evitar y burlar los controles policiales y un instrumento eficaz al servicio de sus ilícitos designios.

TABACO Y DROGA, DOS REALIDADES DISTINTAS

Puede parecer aventurado que se aborde de un modo conjunto realidades dispares como son el tabaco de ilícita importación y la introducción de droga. La introducción ilícita de tabaco es más “disculpable” en las conciencias de la gente porque se percibe como un delito administrativo a la par que “sus beneficios” repercuten y se distribuyen en el entorno en que la actividad se produce, lo que actúa como elemento mitigador de escrúpulos de conciencia y freno de indiscreciones.

El tráfico de drogas ha adquirido tales dimensiones que desde sectores muy heterogéneos y con distintos planteamientos se están exigiendo, a todos los que tienen alguna responsabilidad en la materia, actuaciones más contundentes. Las instituciones nacionales e internacionales, tratan de dar respuestas desde distintos ámbitos. Así se han ido endureciendo las penas en los Códigos de los distintos países de nuestra área. Se ha afrontado el problema desde la reeducación y la rehabilitación de los toxicómanos. Se realizan campañas sistemáticas en los medios de comunicación social a fin de alertar de los peligros y de las graves consecuencias para la salud que su consumo lleva aparejadas. Se conciertan Convenios... Pese a todo, los avances son lentos.

En las páginas que siguen no se harán alusiones a personas, hechos o lugares concretos. Se pretende analizar, la posibilidad de *intervenir eficazmente*, tratando de aprovechar

las posibilidades que ofrece la ley, sobre todo ese entramado que gira en torno a las embarcaciones de alta velocidad ilegales que usan contrabandistas y narcotraficantes.

Los medios. Contrabandistas y narcotraficantes, en ocasiones, se apoyan en las mismas infraestructuras *personales, logísticas o materiales*.

Personales, porque no pocos contrabandistas de tabaco han arrastrado con ellos a sus más comprometidos hombres de confianza a este nuevo “negocio”.

Logísticas, porque los contrabandistas de tabaco ya disponían de los medios de transporte, de los contactos y del entramado de la distribución. En definitiva de una infraestructura que servía a la “nueva actividad”. Tenían a mano el cauce para el blanqueo de los beneficios y los enlaces para situar sus ganancias en paraísos fiscales o en empresas fantasmas.

Materiales, porque el organigrama de las redes del rubio americano de contrabando, reducidas y compartimentadas seguía siendo válido: disponían de embarcaciones, camiones y lugares de ocultación que servían para dar cobertura a una prometedora “industria”.

UNA CASUÍSTICA TÍPICA. “MODUS OPERANDI”

Tabaco a bordo. Un día cualquiera zarpa de un puerto importante de Europa o desde el Mediterráneo oriental un buque cargado de tabaco rubio americano consignado a cualquier puerto africano. Ha sido fletado por alguno de los clanes que se dedican al contrabando de tabaco. Acabará, probablemente, frente a las costas gallegas, fuera de las 200 millas: es el buque (1) “*nodriza*” o “*madrina*”. Auxiliándose de otras embarcaciones menores, de gran capacidad de carga y potencia-desplazamiento, denominadas “*lanzaderas*” propiciará las condiciones para suministrar a todo un operativo coordinado desde tierra el tabaco que será introducido, simultáneamente, por distintos puntos de la costa. Estas “*lanzaderas*” se moverán, dependiendo del estado del mar y de la vigilancia a que son sometidas, hasta el borde de las 12 millas y, en ocasiones, lo harán dentro de las aguas jurisdiccionales españolas. De las “*lanzade-*

ras" el tabaco se transbordará a las "planeadoras", cuyos experimentados pilotos serán los encargados de depositarlo en tierra si pueden o les interesa; en otro caso lo almacenarán en los flotadores de las bateas —mejilloneiras— o lo transbordarán a otras embarcaciones menores conocidas como (2) "cabezonas".

Cada mes y medio esta escena se ha venido repitiendo en las costas gallegas. Durante seis o siete días las "planeadoras", que alcanzan velocidades superiores a 60 nudos, especialmente de noche y en función de las mareas y de las condiciones del mar, harán sonar sus potentes motores en un ir y venir incesante desde las "lanzaderas" o desde el buque "nodriza" evitando ser interceptadas por las Patrulleras de la Guardia Civil o del Departamento Adjunto de Vigilancia Aduanera. Van equipadas con cinco motores de 300 C.V. Transportan entre 250 y 330 cajas de tabaco. La cajetilla ha costado en origen poco más de 20 pesetas.

Factores en presencia. Esta casuística, que fue tan habitual hasta hace unos dos años, aún se ejercita en la actualidad. Tanto la Guardia Civil como el Departamento Adjunto de Vigilancia Aduanera (DAVA) han intervenido varias de estas "planeadoras" y por éstas y otras razones, este "modus operandi" se ha espaciado en el tiempo, pero se repetirá en función del éxito o fracaso de las operaciones policiales; de la voluntad y de los medios que se destinen a su represión; del apoyo social; del "mercado"; de la legislación aplicable en cada momento y de los "beneficios" que genere. No queremos dar la sensación de que contrabando ha disminuido, pero se constata que se han diversificado los modos de introducción y los lugares de desembarco. Así ha empezado a ser preocupante, y lo será más en el futuro, el tráfico de géneros prohibidos en contenedores, pero eso es ahora otra cuestión.

Droga. Aventurar que estas "planeadoras" empiezan a reservarse para alijos de droga y que estamos, probablemente, superando ya el punto de inflexión del tránsito de una a otra actividad.

Las "planeadoras" pertenecen a clanes que las han empleado, indistintamente, en descargas de tabaco y droga. Hoy ya se da una especialización y compartimentación mayor y se

dispone, por parte de algunos clanes, de "planeadoras" que, únicamente, van a ser utilizadas en alijos de droga.

El alijo. Una noche cualquiera un mercante o un pesquero se detendrá frente a las costas, a pocas millas, de Galicia o de Málaga y empezará a transbordar a tres o cuatro "planeadoras" —o "Phantom" como se conocen en las inmediaciones de Gibraltar, sin que los conceptos sean del todo coincidentes— diez, veinte... toneladas de hachís procedente de África o cocaína de Iberoamérica. La droga acabará en el "mercado español" o en el "europeo".

De nuevo las planeadoras se convierten en un eslabón importante. Como requieren una menor infraestructura, aunque más segura, las zonas de alijo son más amplias a lo largo del litoral y el número de "planeadoras" que intervienen es menor.

En ocasiones la travesía oceánica con la mercancía ilícita se hace con un buque mercante y, posteriormente, se transborda, en alta mar, a un pesquero como medida de seguridad y, también, para lograr una mayor aproximación a la costa despertando menores sospechas.

Otras veces la "mercancía" puede ser fondeada desde un buque pesquero o mercante en tránsito que no toca nuestras costas ni puertos en unas coordenadas previamente convenidas (3). Cuando la ocasión sea propicia, desde tierra, con medios navales se levantará el fondeo.

PLANEADORAS

La "planeadora" es el prototipo de embarcación empleada en el contrabando de las rías gallegas. Centraremos, básicamente, el trabajo sobre ellas para no complicar en exceso la exposición. Vamos a tratar de ofrecer una *definición práctica*, en el entendido de que, más adelante, se analizará la *definición legal* de las EAV, conceptos que no son, necesariamente, coincidentes. Los menos familiarizados con el problema y su terminología se preguntarán:

¿Qué es una "planeadora"? Es una embarcación de poco calado, pintada de gris oscuro para dificultar su localización, de hasta 18

metros de eslora que, construida en fibra, legalmente o no, se destina al tráfico ilegal de tabaco y/o droga, tiene forma aerodinámica y está equipada con modernos sistemas de navegación y potentes motores fueraborda alimentados por gasolina, lo que la hace susceptible de alcanzar grandes velocidades planeando sobre la superficie del agua y que, además, carece de compartimentación interior al objeto de alojar cargas ilícitas más o menos voluminosas.

La ocultación. A las "planeadoras" cuando no "trabajan" las ocultan en (4) "galpones" del propio "clan" o alquilados. A través de quienes las patronean se pagarán alquileres altos que, retribuyen el lugar en sí y el silencio necesario, por parte del arrendador, que la clandestinidad requiere y que el cliente que paga bien exige.

Los galpones son alquilados para evitar poner de manifiesto bienes materiales propios que puedan ser embargados y para que el arrendador pueda situarse en situación ventajosa, para su defensa y justificación, si fuere necesario.

La Prensa. Vamos a entresacar unos párrafos significativos, de un reportaje aparecido en la Sección "LOS DOMINGOS DE LA VOZ", el día 25 de mayo de 1997, del Periódico "LA VOZ DE GALICIA", firmado por J. C. Ortiz de Elguea.

"La noche en la Ría de Arosa es una sábana negra en la que las piedras del fondo se mueven, los polígonos de bateas se convierten en un laberinto en el que anida la muerte y el reflejo luminoso de Ribeira en el oleaje confunde, a 120 Km por hora, al patrón de las planeadoras más veterano..."

"Nunca podrá olvidar, sin embargo, el penetrante olor a combustible de aquellos cuatro motores rugiendo a 60 nudos por hora en dirección a las costas de Esposende, donde los portugueses surtían entonces a su organización de Winston americano..."

"El marisqueo furtivo fue el vivero de la primera generación de grandes patrones de planeadoras..."

"A dos años y medio del milenio, los patrones de bananas que es como se llaman ahora las planeadoras de 5 motores de hasta 500 caballos y más de 12 metros de eslora pueden cobrar hasta 200.000 pesetas por una noche de trabajo. Carecen de título y aprendieron

cómo cabalgar sobre las olas observando a los pilotos más veteranos..."

Pone el reportaje en boca de un comunicante anónimo: "Escucha, antes ibas asustado, ahora vas esnifado".

"Meses atrás, cuenta, llegaron a coincidir dos buques nodriza frente a las costas gallegas".

"Casi todas las nuevas planeadoras que se ven en la ría se fabrican por un conocido astillero de Cambados. Allí trabajan con dos moldes, en función de los motores que se le van a meter... Las bananas, por su parte, se guardan en galpones y sólo se ven de noche. Navegan, a pesar de lo que la gente cree, muy lentamente para no captar la atención de las patrulleras de Aduanas o de la Guardia Civil". Sigue el reportaje citando una fuente anónima.

"Si las planeadoras no logran salir a trabajar para las dos de la madrugada por el acoso del SVA o de la Guardia Civil, los contrabandistas acaban por volverse a casa".

Valgan estos retazos de este realista reportaje para ilustrar un poco más este estudio.

LA PERSPECTIVA JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LA ALTA VELOCIDAD EN ESPAÑA. LEY ORGANICA SOBRE PROTECCION DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La promulgación de la *Ley Orgánica 1/92*, de 21 de febrero, sobre *Protección de la Seguridad Ciudadana (LOSC)* y las repercusiones en el *Real Decreto 1119/89*, de 15 de septiembre, por el que se regula el tráfico de embarcaciones especiales de alta velocidad en las aguas marítimas españolas (*RD de EAV*).

Hecho, apenas, un esbozo de la casuística para situar la cuestión, en adelante expondremos la perspectiva jurídico-administrativa de la materia que analizamos.

Problemática. Decir, de entrada, que se viene cuestionando casi desde su promulgación pero, en particular, desde 1992, la vigencia del *RD 1119/89*, de 15 de septiembre, que regula y organiza el tráfico de las EAV. Cuando la legislación se cuestiona, los operadores jurídicos o administrativos pueden tender, de manera inconsciente, a su aplicación de una manera tímida y con excesivas prevenciones ante posturas encontradas o divergentes. Una

legislación cuestionada difícilmente será eficaz.

Si a eso añadimos que los clanes del narcotráfico, que mueven cantidades ingentes de dinero, están en disposición de contratar a Abogados de nombre y prestigio para que se personen en expedientes o procedimientos, por intrascendentes que sean, ya estamos en condiciones de vislumbrar la presión a que está sometido el RD de EAV y quienes tienen la responsabilidad de aplicarlo.

Se argumenta, desde otras perspectivas, que ya ha estado en vigor más de 10 años, que la flota deportiva ha aumentado mucho, que el desarrollo de la construcción náutica y, en especial, la deportiva hace que hoy muchas embarcaciones de la 7ª Lista (5), si se aplicara con rigor la norma estarían dentro de los parámetros de la alta velocidad.

Personas con responsabilidades en la materia contemplan al RD 1119/89, con dudas sobre su vigencia. Existen zonas de litoral, la gran mayoría, en las que no se ha aplicado a las EAV nunca la legislación de la LOSC que, en definitiva, es donde se tipifican y sancionan los incumplimientos al RD de EAV como detallaremos. Aquí vamos a hacer un esfuerzo aclaratorio sobre una cuestión que, ya advertimos al potencial lector, puede resultar compleja. La síntesis a que este espacio nos obliga entra en conflicto, inevitablemente, con la minuciosidad expositiva y nos obliga a utilizar abreviaturas más allá de lo razonable. Pedimos disculpas anticipadas.

Las dudas sobre su vigencia, o errores de aplicación, tienen su origen en la posterior promulgación de la LOSC que ha venido a considerar que la navegación de las EAV es una "actividad trascendente para la seguridad ciudadana". Retengamos este dato porque es la clave de la argumentación. Al tiempo se promulgaba la Ley 27/92, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, (LPEMM) que derogaba el régimen sancionador del RD. Recordemos que ambas Leyes son del año 1992 y el RD del año 1989.

Así podemos considerar, salvo otra opinión mejor fundada en derecho, que lo que sí se ha derogado, implícitamente, es el artículo 7º (6) del RD 1119/89, que atribuía la competencia para la incoación de los expedientes sancionadores y para ordenar el precintado e inmovi-

lización de las embarcaciones infractoras al Capitán Marítimo de la Provincia Marítima correspondiente. El apoyo a esta afirmación lo aporta el artículo 31.3 de la LOSC: "*Será competente para ordenar la incoación de los expedientes sancionadores, independientemente de la sanción que en definitiva proceda imponer, cualquiera de las autoridades relacionadas en el artículo 2 de la presente Ley, dentro de los respectivos ámbitos territoriales*". Autoridades que no son otras que las del Ministerio del Interior. Estamos ante una Ley posterior y de superior rango y tratando materias especiales con trascendencia para la seguridad ciudadana, como reiteramos.

La LOSC ha atraído a su seno el procedimiento, el régimen sancionador y cuantas medidas cautelares contempla y se estime proporcionado y conveniente adoptar, con lo que deroga de hecho, entendemos, las atribuciones que el RD 1119/89, en cuanto a medidas cautelares pone en el ámbito de competencia de los Capitanes Marítimos en el art. 6 (7). Que derogue la competencia y la atraiga a su seno no quiere decir, que lo haga con la medida en sí, dado que las actuaciones que contempla el RD 1119/89 de EAV habrá que integrarlas con las de la LOSC, en cuanto no sean incompatibles o vayan más allá de las que contempla esta Ley. Lo que hace la LOSC es actuar como norma de cobertura.

Se argumenta, que la exposición de motivos (EM) del RD 1119/89 remite, en cuanto a su régimen sancionador, a la Ley 68/61, de 23 de diciembre, sobre Infracciones no comprendidas en la Ley Penal y Disciplinaria de la Marina Mercante y que, la Ley citada, fue derogada por la LPEMM, en su (8) Disposición Derogatoria Unica, en su punto 2, apartado 1). No cabe duda que es así. No obstante, es una argumentación parcial y en base a ello, solamente, no se pueden extraer conclusiones de tanto calado como se escuchan en algunos foros y que tendrían unas consecuencias prácticas tan negativas. De hecho, no era necesario que la Ley 68/61 fuera derogada por la LPEMM a finales del 92, la promulgación de la LOSC, meses antes, había derogado "de facto" toda la legislación anterior sobre la materia incompatible con ella por varias razones de las que destacamos el ser una Ley posterior y de superior rango normativo.

El RD 1119/89, y eso se desprende de un vistazo a su EM, alude como referentes a la Ley de Costas, al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar del 74 y en sus Protocolos (SOLAS), al Reglamento Internacional para prevenir abordajes... En su penúltimo párrafo aclara para mayor precisión "que las mencionadas embarcaciones se regularán por las disposiciones contenidas en el presente RD y normas de desarrollo, además de la legislación y Convenios internacionales que le sean de aplicación". De ahí tampoco se deduce que sea una norma de desarrollo de la normativa que se cita.

La LPEMM en el año 92, crea un régimen sancionador extenso que contempla cualquier otra infracción que pueden cometer las EAV, como otra embarcación, *sin que sea trascendente para la seguridad ciudadana*. En su artículo 111 se refiere a una cuestión fronteriza con la seguridad ciudadana, como es la prevención de actividades ilícitas y tráficos prohibidos, en los siguientes términos: "A los efectos de *prevenir las actividades ilícitas o el ejercicio de cualquier tráfico prohibido*, el Gobierno podrá impedir, restringir o condicionar la navegación de determinadas categorías de buques civiles en las aguas interiores, el mar territorial o la zona contigua". En todo caso si se produce un desarrollo reglamentario de este precepto no tiene por qué afectar únicamente a las EAV. Pienso en el tráfico de pateras en el Estrecho. De todas formas el precepto encontraría mejor acomodo en la LOSC.

En cualquier caso pudiera ser oportuno crear una *comisión mixta* con representantes del Ministerio del Interior y del Ministerio de Fomento que abordara el estudio, de manera conjunta, *de la seguridad ciudadana y el orden público* por una parte y por otro la *seguridad marítima* en aquellas cuestiones próximas y que se solapan tanto en el ámbito material y que se proyectan en los espacios marítimos. Determinadas decisiones que se adoptan sobre la organización de los tráficos marítimos repercuten consecuencias sobre la seguridad ciudadana en el mar, lo que obliga, a nuestro modesto entender, a vertebrar en el futuro algún camino de encuentro, particularmente en el proceso de elaboración de la normativa.

Infracciones en la Ley de Puertos del Estado

y de la Marina Mercante. Dentro de su Cap. III y a partir del art. 113 y hasta el 116, contempla una serie de infracciones. En el Cap. IV en el art. 119 están las sanciones. La mayoría de estas sanciones pueden ser aplicables a las embarcaciones de alta velocidad dentro del ámbito de la Marina Mercante, en particular, todas las referidas a la falta de presentación de la documentación requerida, embarque o desembarque de pasajeros, navegar en la franja del mar contigua a la costa, las que impliquen riesgo grave a las personas, obstrucción a las funciones propias de la Policía, falseamiento de información, carecer de título suficiente o traspasar las atribuciones que confiere un título, carencia de certificados, no ostentar pabellón, carencia o inexactitud de la documentación, infracción de normas sobre utilización de estaciones y servicios radioeléctricos, construir buques o realizar maniobras de transformación o cambio de motor sin autorización administrativa así como botadura sin permiso, incumplimiento de normas sobre enrolamiento de tripulaciones, incumplimiento de la obligación de facilitar información a que se esté obligado, emprender la navegación sin reunir condiciones de navegabilidad, carecer de los elementos de salvamento homologados que se requieran, acciones u omisiones que pongan en peligro la seguridad del buque o de la navegación, navegar sin los sistemas de navegación reglamentarios, carecer de patente de navegación... La gran mayoría de estas infracciones, dentro del ámbito de la marina civil, son aplicables a las embarcaciones a que nos venimos refiriendo al momento de su incautación, como a cualquier otra embarcación que esté sometida a alguno de estos requisitos. No está aquí, pues, la especialidad del RD de EAV.

Los expedientes que se instruyan, serán resueltos por las Autoridades del Ministerio de Fomento que tienen la potestad y la competencia.

PRACTICA EN LA LEY DE PUERTOS DEL ESTADO Y DE LA MARINA MERCANTE (LPEMM)

Las sanciones. La experiencia práctica demuestra, que cuando se incauta una de

estas "planeadoras" las sanciones que se le suelen aplicar lo son, más comúnmente, en base a los siguientes conceptos:

- Regla 11.b del Capítulo I del Anexo a la Orden Ministerial (en adelante O.M.) de 10.06.83 del M^o de Transportes, Turismo y Comunicaciones, *por instalar motores sin autorización* (9).
- Regla 4 c) del Capítulo III del Anexo a la O.M. de 10 de octubre de 1983 del M^o de Transportes, Turismo y Comunicaciones *por carecer de material de salvamento*.
- Artículo único de la Orden de 30 de julio de 1984 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones *por no llevar pintado el nombre ni el folio*. (Creo que esta infracción tampoco es aplicable a las EAV, pues sus distintivos se regulan en la normativa de desarrollo del RD de EAV, y en concreto en la Orden de 18 de enero de 1990 y que, por ello, ha de ser sancionada dentro de la LOSC, teniendo en cuenta que los distintivos sí son restricciones a los que están sometidas este tipo de embarcaciones.)
- Punto 1^o de la Orden de 7 de octubre de 1958, *por no haber sido despachada la embarcación o no llevar el rol a bordo*.
- Punto 3.01, 3.16 A, 317 A del Capítulo III del Decreto 3.384/71 de 28 de octubre *por carecer de Certificados de Navegabilidad y Seguridad*.

Estas contravenciones estarían incluidas, de una manera aproximada, y tipificadas como infracciones graves en los artículos 115.3.i, 115.2.k, 115.3 g y otros. Las sanciones aparecen en los artículos 120.2.b y 120.2.c de la LPEMM.

Tal vez no habría que aludir dentro de la LPEMM., ni tipificar en algunos expedientes, instruidos dentro del ámbito de la Marina Mercante, presuntas infracciones tales como:

- Artículo 2.1 (10) del RD 1119/89, de 15 de septiembre, *por no llevar de forma visible la identificación EAV*, porque pueden viciar los expedientes instruidos al amparo de la LOSC ante la posibilidad de doble tipificación y sanción.

Organización de las limitaciones en el RD de EAV. Aparecen en el artículo 3^o apartados a, b, c, y d del RD de EAV (11).

En el caso del artículo 2^o.1 no tipifica sanción alguna. Dice que las EAV llevarán inscrita la identificación que se determine por el M^o de Transportes, Turismo y Comunicaciones (Hoy Fomento). Por lo que respecta al artículo 3^o y sus apartados, en el mismo se están reflejando *limitaciones* y por lo que respecta al artículo 4^o las limitaciones habrán sido impuestas, dentro de las facultades que le atribuye del RD de EAV, por el Capitán Marítimo. Bien es cierto que el artículo 4^o está diseñado para ser aplicado a las EAV, registradas y a las que obliga ya a otros requisitos el artículo 3^o. Son preceptos de organización.

Si el Capitán Marítimo, en aplicación del artículo 4^o para salvaguardar la seguridad, adoptare alguna resolución debidamente motivada (12), su incumplimiento, *si es trascendente para la seguridad ciudadana*, va a caer dentro del ámbito de la LOSC. Lo mismo cabe decir de las limitaciones que impone la Orden de 18 de enero de 1990 (16).

No debiera ser, entendemos, el Instructor dentro del ámbito de la Marina Mercante, quien acuerde y comunique al titular de la embarcación, en base al artículo 6 del RD de EAV el precinto e inmovilización hasta la conclusión del expediente. El precinto e inmovilización, es una *medida cautelar* que se deberá acordar, si procede, dentro del ámbito del art. 36 de la LOSC.

Incautación en la LOSC. El artículo 36 de la LOSC, permite adoptar unas medidas cautelares imprescindibles, medidas que deberán ser proporcionadas a la naturaleza y a la gravedad de la infracción. Entre estas medidas en el artículo 36.2 a) "El *depósito* en lugar seguro de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de las infracciones y, en particular, de las armas..., embarcaciones de alta velocidad, o drogas tóxicas..."

Estas medidas deberán instarse rápidamente en caso de ser sorprendida una EAV ilegal, porque el artículo 36.4 de la LOSC, no está claro que permite que estas medidas, por un plazo máximo de 48, puedan ser ordenadas directamente por los agentes de la autoridad.

La retención del buque. Es el RD 1772/94,

de 5 de agosto, por el que se adecuan los procedimientos administrativos en materia de transportes y carreteras a la Ley 30/92 (13), en su Anexo II, Capítulo II, Art. 4., en el que hay que buscar, en *el ámbito de la Marina Mercante*, el apoyo jurídico en que se han de fundar las medidas preventivas y cautelares del precinto e inmovilización: "Medidas de carácter provisional. Además de las medidas provisionales expresamente previstas en el RD 1398/93, de 4 de agosto, *será posible la retención del buque o de los buques intervinientes en los hechos constitutivos de las posibles infracciones en el ámbito de la marina civil, con la finalidad de asegurar la eficacia de la medida que pueda recaer, hasta tanto se constituya aval o garantía suficiente a juicio del órgano que haya adoptado dicha medida provisional.*"

ACTIVIDADES RELEVANTES PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA

LO 1/92. Obligaciones registrales y restricciones. El incumplimiento a lo preceptuado en el RD de EAV en cuanto a *obligaciones registrales e incumplimiento de restricciones* (11) (12) no cae hoy en el marco de la LPEMM. La Ley Orgánica 1/92, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana ya en su EM ha habilitado *"al Gobierno para llevar a cabo la regulación de ciertas actuaciones de registro documental e información de actividades cada vez de mayor relevancia para la seguridad ciudadana, entre las que se comprende la circulación de embarcaciones de alta velocidad..."* Se regula la actividad y se organiza a través de quien cree el Ejecutivo conveniente, pero la tipificación y sanción está hoy, cuando las EAV no figuran en los registros obligatorios o no respetan las limitaciones que se les imponen, en la LOSC.

La LOSC en su artículo 12, refiriéndose a las ACTIVIDADES RELEVANTES PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA (Cap. II. Sección Cuarta), incluye un apartado 2. *"Por razones de seguridad podrá someterse a restricciones la navegación de embarcaciones de alta velocidad, debiendo sus titulares realizar las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente."* La normativa vigente es el RD de EAV. Las limitaciones

y restricciones que vimos las impone la Ley o las acuerdan los Capitanes Marítimos. Los registros documentales se llevan, efectivamente, en la Dirección General de la Marina Mercante pero la instrucción de expedientes y las subsiguientes sanciones, si proceden, no pueden ser llevados por la senda de la LPEMM.

El artículo 23 de la LOSC tipifica las infracciones graves. Su apartado j) (14) considera infracción grave: *"el incumplimiento a las restricciones a la navegación reglamentariamente impuestas a las embarcaciones de alta velocidad"*. El apartado l) (15), sigue considerando infracciones graves *"La carencia de los registros previstos (16) en el Capítulo II de la presente Ley para las actividades con trascendencia para la seguridad ciudadana"*. Ya expusimos reiteradamente que la navegación de las EAV lo es.

El artículo 24 eleva las infracciones a muy graves en circunstancias que no es difícil que concurren en los supuestos analizados.

El propio RD de EAV establece un procedimiento y la posibilidad de instruir los expedientes, que no cabe duda queda supeditado a las posteriores y concretas disposiciones de la LOSC que opera como norma de mayor rango. Es más, en lo que sea incompatible el RD de EAV con la LOSC, prevalecerá el procedimiento de esta última. Para más claridad la Disposición Derogatoria de la LOSC debió derogar expresamente algunos preceptos del RD de EAV.

La LOSC en su artículo 28, recoge las sanciones que, son cuantiosas, si se aplican en sus grados medios o máximos y que pueden llegar a la incautación de las EAV.

Síntesis. El RD 1119/89 atribuye competencias a los Capitanes Marítimos dado que son autoridades importantes en cuanto al control y organización. Además, tienen la potestad para imponer limitaciones a las EAV, pero las infracciones a esta normativa no entran en la competencia del Ministerio de Fomento a efectos sancionadores. Ello es así porque en el año 1992 la promulgación de la LOSC supuso un punto de inflexión en el tratamiento de esta materia al considerar que la navegación de las embarcaciones de alta velocidad era una actividad trascendente para la seguridad ciudadana.

No es baladí cuanto acabamos de exponer pues el introducir en los expedientes tramitados conceptos e infracciones tomando como base el RD de EAV va a posibilitar, si son recurridos, la posible nulidad del procedimiento, por haber sido dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del procedimiento (Art. 62.b de la LRJ y del PAC). Ello sin entrar a valorar la posible duplicidad de sanción, si por los mismos hechos se instruyera otro procedimiento dentro de la LOSC, concurriendo los mismos hechos, sujeto y fundamento (*Nom bis in idem*).

Insistimos y aún lo haremos otra vez, en que el RD de EAV es una norma organizativa por lo que no puede tipificar infracciones ni habilitar para imponer sanciones. Es este otro elemento fundamental a considerar.

La labor de las Autoridades de Fomento es tan importante en este campo y en particular en las EAV ilegales que basta echar una mirada a los expedientes que se instruyen cuando se incauta una "planeadora" para comprobar que las sanciones y medidas que se adoptan son, en la práctica, de mucha mayor repercusión en el ámbito de la Marina Civil que las que se adoptan en el marco de la LOSC. Eso es así, al menos hasta la fecha, y así hay que reflejarlo si se quiere ser objetivos. Destacar que algunos Capitanes Marítimos, en donde estas embarcaciones han tenido una mayor presencia, han realizado en este campo una muy elogiada labor.

No es responsabilidad de las Autoridades de Marina Mercante, adoptar las resoluciones cautelares que contempla el RD de EAV y su normativa de desarrollo. Sus importantes competencias son aquí organizativas y de control, no sancionadoras: crean los registros, adjudican distintivos, establecen limitaciones, reciben notificaciones... y, si procede y hay causa para ello, comunican los incumplimientos a las Subdelegaciones del Gobierno respectivas.

Declaración de EAV. Tienen una competencia muy trascendente los Capitanes Marítimos que, además, es la base de los expedientes que se instruyen al amparo de la LOSC. Nos estamos refiriendo al hecho que se produce cuando se incauta una "planeadora" ilegal —las más de las veces— que como ya sabemos es una EAV de hecho pero que no está declarada como tal, no figura en ningún Registro ni cum-

ple las demás condiciones ni restricciones a que está obligada.

Incautada será el Capitán Marítimo quien declare, en base a los informes que considere, de la Inspección de buques, en el sentido de que la embarcación es una EAV bien por las características de su motorización y/o por su estructura. Esta declaración será unida al expediente de la LOSC como elemento primero y esencial y ya no se pondrá en cuestión si estamos o no ante una EAV, al menos, en el expediente que se instruya al amparo de la LOSC.

A veces ha podido surgir la polémica sobre si es la Inspección de buques o el Capitán Marítimo quien ha de proceder a clasificar a una embarcación deportiva como EAV. La clasificación es un acto administrativo que se debe residenciar donde está la potestad y la competencia para decidir, claro que, al ser una decisión con un alto contenido técnico, lo hará en base a los informes de la Inspección de buques o al menos teniéndolos en cuenta para decidir.

LAS EAV CUANDO SE SORPRENDEN EN TIERRA

Otro problema que se plantea es la posibilidad de aplicar el RD de EAV a las *embarcaciones* que se encuentren *en tierra*, ocultas en galpones, cuando no se puede demostrar que son utilizadas para navegar. ¿Se puede proceder a su precintado o comiso? Creemos que puede serle de aplicación el artículo 2.2 de RD, en cuanto permanecieran más de 30 días en territorio español, sin que hubieran solicitado del Capitán Marítimo la identificación como EAV y que se regula en la Orden de 18 de enero de 1990, en cuyo caso la Autoridad Gubernativa podría adoptar la medida preventivamente. También sería posible adoptar esta medida en el ámbito de la marina civil como hemos visto en el RD 1772/94 en tanto en cuanto se afianza la posible sanción de la LPEMM.

Reconstruir la prueba. Informe. Si la embarcación está amparada en la clandestinidad que le proporciona un galpón y, por consiguiente, fuera del agua, para actuar en el expediente hay que *demostrar que ha navegado*, presupuesto inexcusable para la aplica-

ción de la LOSC, por cualquier medio de los admitidos en derecho, con lo que evidenciaremos que la embarcación ha salido o regresado sin hacer las notificaciones del art. 3 del RD de EAV. El Servicio Marítimo de la Guardia Civil, como Policía Judicial y administrativa, entendemos que tiene mucho que decir a la hora de aportar pruebas que demuestren que la "planeadora ha navegado".

Los Servicios Marítimos de la Guardia Civil o cualquier otra fuerza que intervenga, han de aportar a los Capitanes Marítimos y Autoridades Gubernativas, un informe en términos parecidos a los que se exponen, firmado por un Guardia Civil mecánico, cuando no sea posible que lo haga un inspector de buques, lo que le da, a priori, carácter técnico. Se trata de demostrar que una "planeadora" ha navegado incluso si ha sido sorprendida en tierra. El informe sería, a modo de ejemplo, del tenor siguiente:

- Los carburadores de los 5 motores se encuentran llenos de gasolina, así como los filtros decantadores, lo que evidencia su reciente uso; de lo contrario se produciría sequedad en las juntas de los mismo y se apreciaría deterioro.
- Los 5 motores tienen abundante salitre, tanto en sus partes exteriores como debajo de las carcasas de protección de los mecanismos del motor; al mover las gomas de las carcasas que protegen el motor o motores, desprenden agua salada.
- Los orificios del escape presentan humo de combustión reciente.
- Los ánodos de sacrificio de los 5 motores ponen de manifiesto el desgaste producido por efecto de la acción galvánica.
- Las hélices presentan la superficie con desgastes. El motor situado más a estribor tiene en su cola la aleta direccional rota por un probable impacto durante la navegación. El roce y los desgastes del uso son evidentes en todas las hélices.
- Los depósitos de combustible se encuentran llenos. Los grupos de batería están húmedos y con salitre en bornes, cuerpo de batería y cableado.
- Las sentinas están llenas de agua salada.
- El casco en su parte inferior y hasta la

línea de flotación, que se observa claramente, aparece con algas marinas y pequeños crustáceos adheridos, así como restos oleosos y marcas en la obra viva producidas por objetos que se encuentran flotando en el agua (rasguños, arañazos), de varar en la arena, etc.

Copia del informe se remitirá al Capitán Marítimo que corresponda como inspección ocular que demuestre que la embarcación ha estado a flote y navegando, presupuesto ineludible de la aplicación de la legislación de marina mercante. El original, o duplicado informe, servirá de base en el expediente que instruyan las Subdelegaciones del Gobierno correspondientes en cuanto, presuntamente, se infrinja la LOSC, por lo que se adjuntará unido al acta de denuncia.

Desde el primer momento de la incautación en tierra, el Inspector de buques, podría, y entendemos debería cuando sea posible, dado que está cualificado como perito, redactar el informe relativo a la navegabilidad. En cualquier caso, ello no deberá ser obstáculo para que ya las Fuerzas policiales lo hagan constar en sus informes, oficios denuncia y atestados, si procede. Informes como el aludido han tenido importancia trascendental en algún expediente.

Los Capitanes Marítimos cursarán estos informes, con los que consideren de interés a las Subdelegaciones del Gobierno respectivas al objeto de documentar y motivar la instrucción de los expedientes y propuestas de resolución, que dadas las características y los fines a que se dedican estas embarcaciones, incluirá en bastantes ocasiones, la incautación. Igualmente los podrán utilizar, si procede, en los expedientes propios.

SENTENCIA DE 9 DE FEBRERO DE 1996, DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TS, RESOLVIENDO UN RECURSO

Norma organizativa. El RD 1119/89 no necesita de ninguna norma habilitante como pretendía un recurso al que nos referiremos a continuación y que transcribimos casi literalmente. Lo declaró así la sentencia que nos

ocupa cuando afirma que no es un reglamento de ejecución, sino una disposición simplemente organizativa, un *reglamento independiente*, que no constituye desarrollo de la Ley de Costas, que era lo que cuestionaba. Nos encontramos ante un reglamento *independiente*, que a diferencia de los reglamentos *ejecutivos* que se dictan en cumplimiento y desarrollo de una ley anterior, los independientes son "prepter legem", es decir, se dictan prescindiendo de cualquier ley anterior y, precisamente, por su ausencia.

Se pretendía, con el contencioso administrativo citado contra el RD de EAV, su nulidad, alegando también la *omisión del Dictamen del Consejo de Estado*, lo que no era necesario, sigue diciendo la sentencia, por tratarse de una disposición de carácter general, plenamente independiente, como muy acertadamente refleja el RD en su EM, que al referirse a la legislación nacional e internacional sobre la materia dice que ninguna de las normas citadas contemplan de modo específico y satisfactorio los requisitos que deben exigirse a la navegación de las embarcaciones especiales de alta velocidad.

Se alegaba en el recurso, que el RD 1119/89, infringía el artículo 25.1 de la CE y el artículo 27 de la Ley RJ de la Administración del Estado, que consagran el principio de legalidad en materia de penas y sanciones administrativas por entender que el RD establece nuevos supuestos de infracciones a sancionar.

Sigue la sentencia diciendo que la realidad es que los recurrentes no citan ni un sólo artículo del RD impugnado que establezca nuevos supuestos de infracciones a sancionar, lo cual sería suficiente para rechazar de plano tal motivo de impugnación, mas conviene hacer constar que dicho RD, dictado para regular una materia que no se contemplaba en legislación alguna derivada de la alta velocidad que pueden adquirir las embarcaciones provistas de equipo propulsor compuesto de más de dos motores y que por su estética y contextura aerodinámicas superen en velocidad y manejabilidad a las puramente deportivas, la Administración Central se vio obligada a reglamentar la circulación y manejo de tales embarcaciones en beneficio de la *seguridad*, de la vida humana y del resto de la navegación marítima en aguas españolas, por lo que en

definitiva se trata de un *reglamento de policía* en el que se adoptan medidas cautelares para determinados conductores que ponen en peligro el interés público de la seguridad ajena pero que no constituyen infracciones ni sanciones y la mejor prueba de ello es que ninguno de sus artículos habla de infracciones ni sanciones, como no sea el artículo 6º que se refiere al expediente sancionador conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo y el art. 8º que alude a la sanción de multa pero que no la regula y que sería preciso acudir a otras disposiciones que resulten aplicables (17).

NECESIDAD DE ADECUACION Y REFORMA DEL RD DE EAV

Hay que introducir modificaciones en el RD 1119/89, dándole una nueva redacción que tome como punto de arranque tanto la LPEMM como la LO 1/92, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en virtud de lo que más adelante se dirá. Si ello no se hizo así en su día es porque el RD 1119/89 es anterior a la LOSC. Se hace necesario promulgar una norma que deslinde las infracciones con transcendencia para la seguridad ciudadana y otras infracciones. También sería de un gran interés incluir algún artículo, en la nueva legislación, relativo a las EAV cuando se sorprenden en tierra ocultas maliciosamente en galpones.

Apuntar que también desde el punto de vista técnico y del progreso de la industria náutico-deportiva se hace necesario definir nuevamente lo que se entiende por una embarcación especial de alta velocidad no sólo en base a las esloras y motorizaciones sino también en lo que a la estructura de las mismas se refiere.

La LOSC en su preámbulo se refiere a la "circulación de embarcaciones de alta velocidad", creemos que en una expresión mejorable, primero porque crea dudas a la hora de intervenir sobre las EAV incluso estando en el agua y equipadas y armadas para navegar y segundo porque complica la actuación sobre las mismas cuando se sorprenden en idénticas circunstancias en tierra ocultas en galpones. El término circulación no es el más adecuado para ser aplicado a una embarcación, siendo mucho más preciso el de "navegación" o el de

"armada para navegar". El artículo 12.2 de la LOSC se refiere ya a la "navegación de las embarcaciones de alta velocidad". Los conceptos "circulación" y "navegación" que emplea la Ley y que llevan aparejados una carga de dinamismo, han dado lugar a que algunas actas de incautación de estas embarcaciones no hayan puesto en marcha los oportunos expedientes en las Subdelegaciones del Gobierno porque no estaban navegando o, al menos, en contacto con el agua y en disposición de hacerlo.

Recientemente ha prosperado un expediente por la incautación de una "planeadora" oculta en un galpón en base a un informe elaborado por un Servicio Marítimo Provincial de la Guardia Civil en el que se demostró la "navegación" por vestigios e indicios en base a un informe similar al que vimos anteriormente. Creemos que es un paso importante si la resolución deviene firme y este criterio se impone. Los conceptos "navegar" y "circular" son restrictivos y la Ley debería considerar como trascendente para la seguridad ciudadana la potencialidad que representa cualquier EAV en disposición de hacerlo, cuando se dan circunstancias tales que aparece pintada de gris, ocultan de manera premeditada y carece de elementos de identificación tanto del casco como del motor.

De alguna forma y partiendo de la posibilidad de desarrollo reglamentario que ofrece el artículo 111 de la LPMM, debería promulgarse un RD sobre esta materia de manera que recogiese directrices y sanciones claras y eficaces que permitieran actuar sobre aquellas embarcaciones que, sin ser de alta velocidad por definición, sí se dedican a tráficos muy sensibles para la seguridad, la vida o la salud de las personas. Nos estamos refiriendo al tráfico de "pateras" y otras embarcaciones menores por el Estrecho. Habrá que legislar de manera que se permita la incautación preventiva de estas embarcaciones y su destrucción a la conclusión de los expedientes dado que no tienen un destino útil dentro de la legalidad, al menos, en las costas peninsulares.

Salvo opinión mejor fundada, el RD aludido, aun siendo eficaz, no ha dado plena respuesta a la problemática que presenta la construcción de las embarcaciones conocidas como "planeadoras" ni a su posterior empleo en activida-

des ilícitas. La complejidad que pone en marcha en cuanto al régimen sancionador no ha sido siempre bien entendida a la hora de delimitar las infracciones en el ámbito de la marina civil de las que encuentran acomodo en la LOSC. Debería incluirse alguna disposición en el futuro relativa al control de los astilleros, tanto legales como ilegales, sospechosos de la construcción ilegal de "planeadoras". En particular que se numeren y troquelen los moldes declarándolos "como moldes para embarcaciones de alta velocidad" con lo que igualmente serán EAV, desde un principio, todas las embarcaciones que procedan de los mismos.

Definición legal de EAV. Dentro del RD 1119/89, sólo hallamos un precepto referido a la construcción de esta clase de embarcaciones. Tal precepto es el apartado 2º del artículo 1. La alusión que en el mismo se efectúa no se dirige a prohibir su construcción, sino a clasificar las embarcaciones de alta velocidad y someterlas a una reglamentación especial. Ese es el objetivo del RD 1119/89, que entendemos no ha conseguido plenamente. Atendiendo a la potencia de sus motores serían embarcaciones de alta velocidad aquellas que:

Equipo propulsor. "Art. 1.1º. Estén provistas de un equipo propulsor, que en su conjunto:

a) Conste de más de dos motores y la potencia efectiva de al menos uno de ellos sea igual o superior a 125 C.V.

b) Que con independencia del número de motores de los que se componga sea capaz de desarrollar las siguientes potencias efectivas:

b.1 Embarcaciones de menos de 6 metros de eslora total: Más de 175 C.V.

b.2 Embarcaciones de más de 6 metros y menos de 10 metros de eslora total: Más de 350 C.V.

b.3 Embarcaciones de 10 o más metros de eslora total: superior al caballaje resultante de aplicar la fórmula $65 \times E - 300$, siendo E la eslora total en metros."

Estructura. Aparte de las definidas en el Art. 1.1º, también son EAV las "que por su estructura, características de sus motores o relación

desplazamiento-potencia efectiva, se diferencian claramente de las restantes embarcaciones deportivas y sean susceptibles de representar un riesgo para la navegación" (Art. 1º.2 del RD 1119/89).

¿Sólo en base a su estructura? ¿A las características de sus motores? ¿Qué características? Serán otras distintas de las definidas en el apartado 1 del mismo artículo, pero ¿cuáles? Lo mismo cabría decir de la relación desplazamiento potencia efectiva. Aún más, ¿Estas condiciones se van a exigir por separado o de forma cumulativa? Parece que todas ellas se han de tener en cuenta para establecer una comparación y demostrar que son claramente diferentes de las restantes embarcaciones deportivas. Lo curioso es que el término de comparación que incluye a las restantes, es tan heterogéneo que puede abarcar desde un yate de lujo, a un gran velero de varios palos, a un catamarán o a una simple chalana de dos remos (7ª Lista). Difícil es la comparación, no cabe duda, y aún más difícil el dilema que se les presenta a los Capitanes Marítimos para tomar una decisión. Para una buena comprensión el último concepto requiere, casi de técnicas adivinatorias "y sean susceptibles de representar un riesgo para la navegación". La aventura marítima implica un riesgo en sí misma, si bien ha ido disminuyendo con las modernas tecnologías al servicio de la construcción y de la navegación y con las normas sobre protección de la vida humana en el mar.

No despachar una embarcación basándose en lo que dice esta norma exige una interpretación subjetiva, lo que actúa, en ocasiones, como freno, o al menos crea dudas, a la hora de decidir o no su clasificación como EAV. Ello podría entrar en colisión con la certeza del derecho y el principio de tipificación y, por ende, de seguridad jurídica. No obstante una interpretación razonable impediría despachar aquellas embarcaciones diáfanas, sin habitabilidad alguna, con el espejo de popa reforzado para permitir la sustentación de varios motores fuera borda y con depósitos de combustible con una capacidad desproporcionada para alimentar un solo motor..., etc. Así lo vienen haciendo algunos Capitanes Marítimos, motivando con profusión las declaraciones que efectúan.

Embargo y adjudicación. Que, al igual que el Código Penal y la LO de Contrabando, el RD de EAV también contempla, y éste es quizá un aspecto ignorado, la utilización o adjudicación de las mismas a los Organismos Oficiales que lo soliciten. No cabe duda que la Guardia Civil u otros Cuerpos policiales, de necesitarlo, podrían solicitar alguna de estas "planeadoras". Así se pone de manifiesto en el artículo 9 (18). Esta disposición podrá ser utilizada de manera complementaria cuando, en los expedientes tramitados al amparo de la LOSC, se acuerde la incautación definitiva de estas embarcaciones.

En la práctica, el RD, al menos en Galicia, consiguió que las planeadoras pasaran primero a Portugal y, posteriormente, cuando Portugal reguló la materia en términos parecidos a los nuestros, a la ilegalidad. Al día de la fecha existe en Galicia (19) un censo escaso de estas embarcaciones registradas, si bien es un hecho evidente la existencia de "planeadoras", que reúnen las características fácticas para ser consideradas como tales desde la ley. Los fines a que se dedican, hace que permanezcan en la clandestinidad.

Pasamos a enumerar las EAV que, en la actualidad, poseen el distintivo oficial y aparecen en los Registros de las distintas Capitanías Marítimas y en el Central de la Dirección General de la Marina Mercante:

Málaga 186; Villagarcía de Arosa 7 (4 inglesas, 1 panameña y 2 españolas); Mallorca 2 (1 británica y otra haitiana); Algeciras 23 españolas; Barcelona 1; Almería (7 en Motril); Alicante 1 holandesa; Cádiz 15, Sevilla 1, Melilla 7, Ceuta 1 y A Coruña (1 en Muros). La inmensa mayoría de estas EAV, no son las que han de preocuparnos.

Salvo Málaga, en donde existe un censo legal significativo de EAV el resto de la enumeración es poco relevante. Aun así resulta muy difícil gestionar las limitaciones que le impone el RD o las que le pueda imponer el Capitán Marítimo respectivo. Decir que aun en el caso de conseguir la legalización de la mayoría de las EAV; el control de entradas, salidas y lugares de atraque y vigilancia del cumplimiento las restricciones a que están sometidas requeriría una fluida comunicación y una estrecha coordinación de las Autorida-

des de Marina Mercante con las Fuerzas de la Guardia Civil en los puertos.

Teniendo presente el tiempo transcurrido y en base a los resultados, parece oportuno reconsiderar la legislación que contempla el Real Decreto 1119/89. Intentar que se promueva una nueva iniciativa legislativa en la materia que sea más explícita, pero sin bajar el nivel de seguridad ciudadana que nos parece un objetivo irrenunciable.

Sería conveniente implicar y sensibilizar a las Administraciones y Organismos que ejercen competencias en los campos en que se desarrolla la actividad de las "planeadoras". Sería positivo que emitiesen informes, colaborasen en la confección de borradores y proyectos, etc., como paso previo a la materialización de una eventual reforma del meritado RD 1119/89. Algo se está haciendo.

Se citan tanto los aspectos básicos en que podría incidir la reforma, así como los Organismos que deberán participar en el sentido anteriormente señalado:

• **Ministerio de Fomento (Dirección General de la Marina Mercante y de las Capitanías Marítimas):**

- Crear una titulación especial para pilotar las EAV dado que son embarcaciones especiales con un altísimo riesgo para la seguridad marítima.
- Definir, con precisión, qué se considera una embarcación deportiva de alta velocidad, en base a su estructura, prohibiendo aquéllas diseñadas sólo en base a su capacidad de carga, que no dispongan por construcción de elementos de habitabilidad, como camarotes y sanitarios, es decir, construcciones diáfanas. Que el espejo de popa, por construcción y estructura no esté diseñado para acoplar más de 2 motores.
- Clasificar y registrar no sólo las embarcaciones sino los moldes como "destinados a la fabricación de EAV".

Todo ello dejando la puerta abierta a circunstancias extraordinarias y a sociedades de deportes náuticos de competición, al objeto de no poner trabas a la industria ni al desarrollo tecnológico,

siempre bajo el oportuno control y garantías.

- Como medida cautelar, precintado o inmovilización e incautación inmediata de estas embarcaciones, cuando carezcan de matrícula, independientemente de donde se encuentren, y siempre que estén dotadas de motorizaciones que superen la máxima permitida, aparezcan ocultas en galpones y pintadas de gris... de tal modo que hagan presumir, racionalmente, que están en condiciones de ser utilizadas clandestinamente y en lugar distinto del declarado.
- Establecimiento de depósitos, que ofrezcan garantías de seguridad y conservación de los bienes incautados.
- Inspecciones periódicas en el lugar designado al objeto de verificar si se han producido modificaciones no autorizadas en la estructura o en la motorización.
- Obligar a estas embarcaciones a utilizar colores llamativos y a atracar en lugares predeterminados.
- Declarar ante los Capitanes Marítimos las varadas que se efectúen y sancionar el incumplimiento de dicha obligación.
- Solicitar autorización para efectuar cambios de titularidad y comunicación de la transmisión para constancia registral.
- Imponer límites de velocidad por zonas y en virtud de las circunstancias de la navegación. La velocidad en el mar es de muy difícil control y la medida requeriría dotar al Servicio Marítimo de la Guardia Civil de sofisticados cinemómetros de precisión, que aún en ese caso serían poco eficaces porque una embarcación tipo patrullera se detecta con mucha antelación en el radar por lo probables infractores. Hoy, al contrario en carretera quienes llevan los radares son los usuarios del mar por motivos de seguridad marítima.
- Llevar un Registro operativo y fiable de EAV.

El Decreto debería contemplar alguna agravación para las EAV ile-

gales. No diferencia entre las infracciones cometidas por las legales y por las ilegales lo que es un agravio a las primeras.

• **Ministerio de Industria, en colaboración con el Ministerio de Fomento (a través de la DG. de la Marina Mercante) y Ministerio del Interior:**

- Inhabilitar administrativamente, por determinados periodos, tanto para ser titulares como para ser constructores o titulares de astilleros a aquellas personas que cometan infracciones graves reiteradas. Confeccionar una base de infractores.
- Que los cascos, toda vez que se construyen con moldes y son idénticos, dispongan de un troquelado permanente o dispositivo electrónico que permita individualizarlos. Con ello se trataría de evitar que con una misma documentación se puedan amparar un sin fin de embarcaciones idénticas y siempre la incautada, inmovilizada o decomisada. Algo ya se ha avanzado en este sentido desde alguna Directiva de la UE.
- Establecer un sistema de control respecto de los moldes empleados en la construcción de cascos, reglamentando su posesión. Controlar la construcción de nuevos moldes, mediante algún tipo de identificación y registro.

• **Ministerio de Hacienda:**

- Impedir la importación de motores marinos y, de manera imprescindible de los de más de 200 C.V., *sin un número de identificación* troquelado y repetido en sus elementos y piezas esenciales. Como las "planeadoras" disponen de 5 motores de 300 C.V. se ha dado, en la práctica, el caso de que retiradas las chapas, con la simple presión del dedo, se pueden luego colocar, aleatoriamente. Un motor como éstos de 300 C.V., tiene un valor de 3 ó 4 millones de pesetas y debería ofrecer otras garantías de identificación.

Es como si se permitiera la importación de un vehículo sin número de motor, ni de bastidor y sin matrícula, con un simple adhesivo de aluminio fácilmente reemplazable. Con ese adhesivo documento de importación podríamos tratar de amparar cualquier vehículo de idénticas características.

• **Ministerio del Interior:**

- Establecer fichas de control de tales embarcaciones, a modo de las de hoteles y desguaces.
- Inhabilitar para ser titulares y patrones de estas embarcaciones a personas con antecedentes por narcotráfico y/o contrabando.
- Instar la reforma del RD 1119/89 dedicando apartados a los astilleros, motores, moldes y embarcaciones ilegales. Llevarla a cabo en coordinación con el Ministerio de Fomento para incardinar la nueva legislación en la Ley 1/92, de protección de la Seguridad Ciudadana, tomando como punto de partida los **artículos:**

12.2 "Por razones de seguridad pública podrá someterse a restricciones la navegación de embarcaciones de alta velocidad, debiendo sus titulares realizar las actuaciones de registro documental e informaciones previstas en la normativa vigente".

23 "A los efectos de la presente ley constituyen infracciones graves...

j) El incumplimiento de las restricciones a la navegación, reglamentariamente impuestas a las embarcaciones de alta velocidad.

l) La carencia de los registros previstos en el Capítulo II de la presente Ley para las actividades con trascendencia para la seguridad ciudadana.

m) La negativa de acceso o la obstaculización del ejercicio de inspecciones o de controles reglamentarios, establecidos conforme a lo dispuesto en la presente ley, en fábricas, locales, establecimientos, embarcaciones y aeronaves".

28-c) "...incautación de los instrumentos o efectos utilizados para la comisión de infracciones y, en especial, de las armas, de los explosivos, de las embarcaciones de alta velocidad...".

36.3 "El depósito en lugar seguro ... embarcaciones de alta velocidad ...".

• **Ministerio de Medio Ambiente:**

- Sancionar de forma rápida e impedir la construcción de galpones ilegales en tal zona marítimo terrestre. Demoler las construcciones ilegales existentes.

REFLEXION

Antes de concluir, poner de manifiesto una reunión sobre este particular mantenida en la Subdelegación del Gobierno de Málaga con distintos responsables de las instituciones implicadas. Creemos que fue una iniciativa positiva.

Sería de interés que estas experiencias, u otro tipo de encuentros, se repitieran en otras zonas en donde la problemática no es menor y en las que estuvieran presentes responsables de la Dirección General de la Marina Mercante, de la Guardia Civil, del DAVA, de las Subdelegaciones y Delegaciones del Gobierno, de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas... al objeto de discutir los problemas que aquí hemos enunciado y afrontar las soluciones, lo que redundaría en la mejor aplicación de la Ley y en la coordinación de todos.

Finalizado el presente y en fase de publicación he sido convocado, por parte de la Jefatura del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, que está muy sensibilizada con el problema, a una reunión en la Dirección General de la Marina Mercante en la que participaron representantes del Cuerpo Nacional de Policía, del Departamento Adjunto de Vigilancia Aduanera, del Plan Nacional Sobre Drogas, para ver la posibilidad de una próxima reforma del RD de Alta Velocidad.

Conclusión. Va a ser difícil consensuar una norma que de respuesta a todas las necesidades que tienen, en este momento, los distintos Departamentos Ministeriales implicados. Tal

vez desde los Ministerios de Fomento e Interior se debería nombrar una comisión que estudiase, como ya se dijo en otro lugar, tanto la problemática de la seguridad marítima como la de seguridad ciudadana en el mar, con el objeto de lograr establecer puntos de encuentro y respuestas eficaces, en el bien entendido de que las decisiones que se toman y las normas reglamentarias que se dictan desde la Dirección General de Marina Mercante no tienen únicamente repercusiones en la seguridad marítima o en la organización administrativa de nuestras flotas. Tal organización repercute de manera directa, muchas veces, en la seguridad ciudadana, en la operatividad policial, en la posibilidad de vigilancia y control de nuestras costas y puertos y en actividades como el narcotráfico, el contrabando y la inmigración irregular. Nos consta que esa posibilidad está siendo contemplada. Por eso consideramos acertado que en esta posible reforma, la Dirección General de Marina Mercante, dé protagonismo también a las Fuerzas Policiales.

NOTAS

(1) *Nodriz o madrina:* Buque mercante, propiedad de un clan o alquilado, que transporta la mercancía de contrabando desde el país origen y que se sitúa en alta mar frente a las costas del país en que se pretende alijar. Normalmente se auxilia de una "lanzadera" que es un buque de menor porte y gran potencia-desplazamiento, que será la encargada de acercar el tabaco en sucesivos viajes al mar territorial, donde las "planeadoras" recogerán la carga para acercarla a tierra.

Los buques nodriza o madrina son, casi siempre, lo que denominamos "bucos de último viaje" y que ya no resultan útiles para otras actividades o tráfico, por lo que su valor de mercado es escaso y la pérdida, caso de incautación, pequeña.

(2) *Cabezona:* También conocidas como "pulpeiras". Denominación que en Galicia se da a pequeñas embarcaciones que recogen los géneros transportados por las planeadoras, normalmente tabaco, cuando éstas no descargan directamente a tierra. Su intervención multiplica y diversifica los puntos de descarga con lo que se reducen riesgos.

(3) Ahora, al parecer, se señala el punto de fondeo con una pequeña boya y un emisor en frecuencias convenidas de antemano, para una mejor localización posterior.

(4) *Galpones:* Almacenes clandestinos, generalmente alquilados, situados en lugares apartados de fácil acceso desde el mar, en los que quienes los patronean ocultan a las planeadoras cuando no están alijando géneros de ilícita importación o sustancias estupefacientes. Lo normal es que estén desprovistos de sus motores. En su interior suele encontrarse un carro para arrastrar sobre él y subir a la planeadora y un maquinillo de tracción para introducirla dentro del local.

(5) En ella se registrarán las embarcaciones de construcción nacional o debidamente importadas, de cualquier tipo y cuyo uso exclusivo sea la práctica del deporte sin propósito lucrativo o la pesca no profesional (RD 1027/89).

(6) Art. 7.º "Será competente para la incoación del expediente administrativo sancionador y para ordenar el precintado e inmovilización de las embarcaciones infractoras, el Capitán del Puerto (hoy Capitán Marítimo) de la Provincia Marítima correspondiente."

(7) Art. 6.º "El incumplimiento de lo previsto en este Real Decreto dará lugar a la incoación del correspondiente expediente sancionador."

conforme a lo dispuesto en la Ley del Procedimiento Administrativo, y como medida cautelar, comunicada por escrito al interesado, se procederá al precintado e inmovilización inmediata de la embarcación infractora, que quedará depositada en lugar seguro en tierra, y además, a juicio de la autoridad competente, privada de parte fundamental de su equipo propulsor hasta la conclusión del expediente.

Los gastos ocasionados por la inmovilización, transporte, custodia, retirada de piezas, etcétera, serán de cuenta del infractor y la embarcación precintada quedará como garantía de los mismos, con independencia de la sanción que se imponga si hubiere lugar."

(8) Quedan derogadas: "Ley 68/1961, de 23 de diciembre, sobre sanciones por faltas cometidas contra las Leyes, Reglamentos y reglas generales de policía de navegación, de las industrias marítimas y de los puertos, no comprendidas en la Ley Penal de la Marina Mercante..."

(9) Se despachaban con un motor y, posteriormente se le acoplaban 3 o 4 más, para lo que ya habrían reforzado, previamente, el espejo de popa.

(10) Las embarcaciones EAV descritas...llevarán inscrito de forma visible en el casco, la identificación que determine el Ministerio de Transportes..."

(11) Art. 3.º Todas las embarcaciones EAV contempladas en el artículo 2.º estarán obligadas ante el Capitán del Puerto (Hoy Capitán Marítimo) en que se encuentren a:

a) *Atracar en el lugar que determine dicha autoridad.*

b) *Solicitar autorización de salida, adjuntando una relación de tripulantes y pasajeros.*

c) *Comunicar el regreso antes de transcurrida una hora de su llegada. Estas comunicaciones deberán hacerse dejando constancia documental de las mismas.*

d) *Disponer de un seguro concertado con una entidad aseguradora que cubra la responsabilidad civil por un importe no inferior a cincuenta millones de pesetas.*

(12) a) *Denegar el permiso de salida en base a las circunstancias locales de la navegación. En el escrito de denegación se indicará, en la medida de lo posible, la fecha y hora en que se podrá autorizar la solicitud.*

b) *Señalar expresamente el itinerario por el que la embarcación transitará por aguas jurisdiccionales, especialmente cuando navegue por aguas interiores.*

c) *Señalar límites máximos de velocidad, pudiendo variar éstos en función de las distintas zonas por las que se efectúe la navegación.*

d) *Solicitar la presentación de los certificados internacionales proce-*

dentos, así como medios y equipos de seguridad, y condicionar la autorización de salida a la validez y eficacia de los mismos.

e) *Exigir acreditación de la titulación adecuada correspondiente de la tripulación...*

(13) Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(14) Antes apartado i) pero que ha pasado a ser el j) tras la promulgación de la Ley Orgánica 4/97, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. Disposición adicional cuarta. Apartado 3.

(15) Antes apartado k), por idénticas razones.

(16) La Orden de 18 de enero de 1990, por la que se determina la identificación que deben llevar las embarcaciones especiales de alta velocidad. Dispone:

Primero. La identificación preceptuada para las embarcaciones EAV, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2.º, apartados 1 y 2, del RD 1119/89, de 15 de septiembre, estará formada por las letras mayúsculas EAV, seguidas por la cifra compuesta por los números que la Dirección General de la Marina Mercante asigne de acuerdo con lo previsto en la presente Orden.

Segundo. La identificación, que quedará debidamente registrada en dicho Centro Directivo, será válida para toda la vida de la embarcación.

(17) Entendemos que las otras disposiciones aplicables, tanto desde el punto de vista de la tipificación como de la sanción, son las que recoge la LOSC.

(18) "La venta de embarcaciones contempladas en el art. anterior se realizará en pública subasta, de acuerdo con la legislación vigente, por la autoridad administrativa competente.

Las embarcaciones descritas en los apartados 1, a) y 2 del art 1.º y aquellas otras incluidas en el mismo artículo que, expresamente sean declaradas no enajenables, en resolución motivada de la autoridad que dispuso el precinto, en la que conste expresamente su peligrosidad para la navegación, sólo podrán ser adjudicadas a los Organismos Oficiales que las soliciten, o bien, a las empresas desguazadoras debidamente acreditadas..."

(19) Si citamos Galicia es sólo a modo de ejemplo. Estas embarcaciones y otras parecidas operan clandestinamente en buena parte del litoral español y pueden realizar largos desplazamientos en cortos periodos de tiempo regresando posteriormente a sus lugares de ocultación.

RACISMO Y XENOFOBIA EN EUROPA Y EN ESPAÑA

CARLOS ECHEVERRIA
Doctor en Ciencias Políticas

EL fenómeno de las agresiones racistas y xenófobas en los países occidentales, que contribuyen de forma creciente a quebrantar las reglas de convivencia social en los estados, se manifiesta de manera diferente en cada sociedad, aunque sí reúne unos patrones que son comunes. Razones históricas determinan un tratamiento específico para cada caso, registrándose situaciones caracterizadas por una vigilancia constante y una represión diligente por parte del Estado, tal es el caso de Alemania o de Austria, que coexisten con otras realidades como la de España, país que históricamente no ha conocido regímenes que tuvieran al racismo y a la xenofobia como elementos centrales de su ideario, y en el que, en consecuencia, ha existido hasta tiempos recientes una mayor tolerancia y por tanto una menor vigilancia y represión de las organizaciones de carácter racista y xenófobo.

Por otro lado, la utilización por parte de algunas organizaciones políticas tradicionales de argumentos xenófobos en sus programas, que en determinadas coyunturas les permiten obtener importantes victorias electorales, hace necesario que los Estados sean especialmente precavidos sobre las posibles consecuencias de tales evoluciones. Ello es aún más urgente si atendemos a la evolución de las corrientes migratorias, tanto las legales como las ilegales, que afluyen a una Europa que cada vez más se dibuja ante los países menos desarrollados de nuestro entorno geográfico inmediato como polo de riqueza y de oportunidades.

Desde el punto de vista de la prevención del problema y de la represión de sus nefastos efectos es preciso insistir en el agravante de su internacionalización gracias no sólo a la desaparición progresiva de las fronteras en el

entorno comunitario (libre circulación de personas, vigencia del Convenio de Aplicación de Schengen, etc.), sino también a la existencia de medios técnicos (Internet, etc.) propios de la sociedad de la información en la que estamos inmersos que facilitan la circulación rápida y masiva de todo tipo de información y de propaganda.

RACISMO Y XENOFOBIA EN EUROPA: LA CONCEPTUALIZACION

Hemos de comenzar diciendo que los racismos no son sino formas específicas de la xenofobia, ese rechazo cuando no odio visceral a todo lo extranjero. Los nacionalismos exacerbados, el aislacionismo o la autarquía son, todos ellos, tipos concretos de xenofobia.

Desde la perspectiva de la prevención y represión de tales ideologías, profundamente desestabilizadoras, las autoridades de los Estados deben de enfrentarse desde hace algunos años a dificultades añadidas dada la extensión del uso de Internet y de la venta en línea de todo tipo de materiales. De igual manera, las organizaciones de este tipo han encontrado nuevos ámbitos de actuación aparte de los ya tradicionales y uno de ellos es el de las hinchadas futbolísticas, cuya masificación y relativa facilidad de movimientos, tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, les permite pasar desapercibidos y reagruparse con gran facilidad (1).

El racismo y la xenofobia en Europa ha tenido como objetivo prioritario a las poblaciones inmigradas procedentes de países africanos, asiáticos e iberoamericanos y, desde la década de los noventa, también a miembros de comunidades de origen europeo que tras el final de la Guerra Fría, con la consiguiente libertad de movimientos y el surgimiento de conflictos en algunos territorios de la antigua Europa Oriental, han buscado una salida emigrando hacia la parte occidental del continente. Son de destacar como ejemplos ilustrativos de este último segmento de población que ha pasado a ser objetivo de ataques racistas y xenófobos la población albanesa que en 1991 llegaba de forma masiva en pateras a las costas italianas, o las poblaciones desplaza-

das por el conflicto de Bosnia-Herzegovina y el posterior de Kosovo.

La desaparición de las fronteras interiores entre los Estados miembros del Convenio de Aplicación de Schengen, que entró en vigor el 26 de marzo de 1995, está obligando a las fuerzas de seguridad y a los servicios de inteligencia de sus Estados a armonizar sus esfuerzos para hacer frente a estos movimientos que ahora pueden interrelacionarse con más facilidad.

Desde la perspectiva de sus características más visibles los grupos racistas y xenófobos defienden el modelo de la Europa de las etnias, suelen ser fieles a una estética de tipo nacionalsocialista, niegan radicalmente la existencia del Holocausto, e introducen en su discurso ciertos elementos del ecologismo.

En los últimos diez años el ascenso de partidos políticos como el Frente Nacional en Francia, el Partido del Pueblo Alemán y el Partido Republicano (REP) en Alemania, el Partido Nacional Británico en el Reino Unido, o el Bloque Flamenco en Bélgica han venido a confirmar las tendencias señaladas. El triunfo de la derechista Unión Democrática de Centro en Suiza en octubre de 1999 ha debido en gran medida su éxito a sus críticas vertidas durante la campaña electoral a por ella considerada mala gestión política del asilo por parte del Gobierno. Finalmente, el caso más destacable, y que ha llegado incluso a provocar una reacción en bloque del resto de los Estados miembros de la UE, ha sido la victoria electoral del Partido Liberal de Jörg Haider en Austria, también en octubre de 1999 y con un 27% de los votos, con un programa electoral cargado de tópicos racistas.

Ya desde antes de que estos indicadores comenzaran siquiera a manifestarse, la Unión Europea, entonces aún Comunidad Europea, propiciaba el 11 de junio de 1986 la firma por parte de los Presidentes del Parlamento Europeo, de la Comisión y del Consejo así como de los representantes de los Estados miembros la *Declaración Común contra el Racismo, la Discriminación Racial y la Xenofobia* (2). Con posterioridad, la cuestión del aumento alarmante de los brotes de racismo y de xenofobia en territorio de la Unión ha hecho frecuente la presencia de esta cuestión tanto en las reuniones del Consejo

Europeo como en las reuniones ministeriales. Asimismo, en un ámbito tan destacable de las relaciones exteriores de la UE como es el del Mediterráneo, la *Declaración de Barcelona* de 28 de noviembre de 1995, instrumento firmado por los Quince miembros de la Unión y sus doce socios de las orillas sur y este de la cuenca, que puso en marcha el llamado Proceso de Barcelona, las partes "subrayan la importancia de luchar resueltamente contra los fenómenos racistas, xenófobos y la intolerancia y acuerdan cooperar para ello" (3).

Es indudable que no sólo la falta de rigor en la utilización de las cifras de población extranjera residente en la Unión Europea, y a veces su manipulación intencionada destinada a crear inquietud y rechazo al foráneo, sino el auge en los últimos tiempos de la inmigración de carácter ilegal, son elementos negativos que pueden ser utilizados, y de hecho lo son, por los movimientos racistas y xenófobos para tratar de justificar sus afirmaciones y sus actividades. El tráfico de seres humanos y la explotación económica de los inmigrantes irregulares, que como delitos transnacionales que son reciben una respuesta cada vez más coordinada por parte de las fuerzas de seguridad de los Estados de la Unión (4), constituyen en sí mismos argumentos servidos en bandeja a los grupos racistas y xenófobos existentes en nuestras sociedades.

LA VARIEDAD DE CASOS EN EL CONTEXTO EUROPEO

Veamos a continuación algunos casos que ilustran la evolución de las actitudes racistas y xenófobas en algunos países europeos en los últimos años, así como los métodos elegidos por las autoridades de dichos países para hacerles frente.

Alemania y Austria.

Por tratarse del Estado europeo que con mayor celo vigila la evolución de tales movimientos es lógico y útil comenzar todo análisis sobre el racismo y la xenofobia en Europa con el caso alemán (5).

Los servicios de inteligencia interior alemanes, la Oficina Federal de Protección a la

Constitución (Verfassungsschutz), con sede en Colonia, es el órgano encargado de la protección de la seguridad interior del país y, en consecuencia, el encargado de la vigilancia de estos movimientos. La Verfassungsschutz edita cada año un informe sobre las amenazas a la seguridad interior del Estado que es el mejor instrumento para hacer el seguimiento de la evolución de los mismos.

Desde un punto de vista legal, las legislaciones tanto de Alemania como de Austria, a diferencia de las de otros países europeos, son especialmente rigurosas hacia este tipo de movimientos y tipifica como delito toda apología del nazismo, prohibiendo por ejemplo la venta de libros de inspiración nazi que en cambio está tolerada por otros socios comunitarios como España.

Por otro lado, desde la sociedad civil una organización de gran solera y prestigio como es el Centro Simon Wiesenthal ha mantenido y mantiene una diligente actitud de vigilancia, detección y denuncia de todo movimiento que utiliza argumentos racistas y xenófobos como motor de su acción social y política.

A pesar de esta actitud vigilante, tanto por parte de las autoridades como de la sociedad civil, no se ha podido impedir que el racismo y la xenofobia sigan siendo una triste realidad en Alemania, sobre todo en la parte oriental del país y en su manifestación antisemita. En octubre de 1999, un total de 103 tumbas del cementerio de Weissensee, en Berlín, el mayor cementerio judío de Europa, eran profanadas (6).

El antisemitismo que viene del Este.

Skinheads, parados, y miembros de movimientos nihilistas formados por marginados del proceso de apertura, constituyen una nueva realidad en muchos países hasta hace una década situados al otro lado del Telón de Acero en los que, a pesar de las dificultades de orden sociopolítico y económico entonces existentes, sí se gozaba cuando menos de una relativa estabilidad (pleno empleo, precios subvencionados para los productos básicos en el marco de una economía mantenida artificialmente por el Estado, estabilidad sociopolítica, etc.) hoy alterada por la liberalización en todos los ámbitos. A título de ejemplo, no hay

que olvidar que, tras la euforia inicial, muchos ciudadanos de la otrora República Democrática Alemana se sienten ciudadanos de segunda clase en la nueva Alemania unificada, y que en este contexto algunos de ellos abrazan ideologías racistas en el deseo de que la expulsión de inmigrantes de origen no alemán permita mejorar su posición social en el nuevo Estado.

El 1 de mayo de 1990 la Plaza de San Wenceslao de Praga, escenario entonces reciente tanto de las típicas manifestaciones masivas del Primero de Mayo en un régimen comunista como de la revolución pacífica de noviembre de 1989 que llevó a la apertura y a la democratización, fue el teatro de actuación de grupos de skinheads que atacaron a todo extranjero que encontraron a su paso. Este caso, sorprendente en su momento e importante por su simbolismo, abrió la puerta a toda una serie de actos de carácter racista y xenófobo que tuvieron en los países de la antigua Europa Oriental un terreno abonado para su proliferación. De hecho, la caída del Muro había puesto de manifiesto cómo el racismo, sobre todo en su versión antisemita, tenía raíces profundas en las sociedades de estos Estados. El surgimiento del movimiento antisemita "Pamjat" (Partido Republicano Popular) en la aún entonces Unión Soviética, o de "Vatra Romaneasca" ("Cuna Rumana") en Rumanía, venían a confirmar esta tendencia. En febrero de 1990, se habían producido profanaciones de tumbas judías en el cementerio de Oradea, ciudad del noroeste de Rumanía. En otros Estados, como Hungría, Polonia y la República Democrática Alemana, se detectaban también a principios de los años noventa importantes grupos racistas en general y antisemitas en particular. Otro indicador de la expansión de estas ideologías ha sido la reedición en varios países del nefasto libro titulado *Los Protocolos de los Sabios Ancianos de Sión*, verdadero manual del antisemitismo militante a lo largo del siglo XX.

El sustrato político e ideológico descrito, combinado con las dificultades económicas inherentes a todo proceso de apertura al sistema libre de mercado ha hecho que se hayan producido en algunos de estos países actos, y que en ellos hayan proliferado movimientos, de carácter racista y xenófobo.

El Reino Unido.

Como país que es antigua metrópoli colonial y hoy cabecera de una enorme variedad de Estados agrupados en la Commonwealth, el Reino Unido es una sociedad eminentemente pluricultural en la que no han faltado incidentes y brotes de contenido racista. Ello ha llevado por parte de las autoridades a la creación de un órgano independiente que, dotado de fuertes recursos, tiene como misión no sólo la prevención sino también la intervención en defensa de aquellos ciudadanos que denuncien discriminación por razón de raza y/o de nacionalidad.

Desde la perspectiva de la prevención y de la represión de organizaciones de carácter racista y xenófobo cabe citar un ejemplo que, aparte de ser reciente, tiene también ramificaciones en nuestro país. Se trata del descubrimiento en Valencia de la compra por parte de neofascistas italianos de un pueblo abandonado, Los Pedriches, utilizado como comuna de "soldados voluntarios" de la International Third Position, un grupo neonazi británico que señala como objetivos de sus ataques físicos y de su propaganda racista a inmigrantes, judíos y homosexuales. En diciembre de 1999 la Comisión de Fundaciones, órgano de control dependiente del Gobierno británico, decidía investigar dos fundaciones autocalificadas de "caritativas" —a Fundación San Miguel Arcángel y la Fundación Educativa San Jorge— administradas por los sospechosos detenidos (7).

Francia.

También antigua metrópoli colonial, Francia es hoy una sociedad pluricultural en la que tampoco han faltado los incidentes de carácter racista y xenófobo, y en la que un partido político que ha basado su populismo en slogans de ese tipo, el Frente Nacional de Jean Marie Le Pen, ha logrado ocupar desde finales de los años ochenta cotas de protagonismo en la escena política francesa. Su importante presencia política en algunas localidades meridionales (Marsella, Vitrolles, etc.) así como su activismo en el resto del país, unido todo ello a su presencia como eurodiputado en el Parlamento Europeo, han hecho del Frente

Nacional un peligroso referente para movimientos similares que en otros países de Europa Occidental enarbolan también la bandera de la lucha contra la, por ellos calificada de, "invasión extranjera".

Por lo que respecta al antisemitismo, la profanación en 1990 de 34 tumbas del cementerio judío de la localidad de Carpentras no constituyó un caso aislado pero sí marcó todo un hito por la envergadura del acto. Junto a estos brotes de carácter antisemita, en el caso francés es preciso citar los roces y en ocasiones auténticos enfrentamientos con elementos procedentes del colectivo inmigrante magrebí, fundamentalmente de origen argelino (que se cifran en aproximadamente un millón de personas) dada la auténtica simbiosis que ha existido entre ambas comunidades pues no hay que olvidar que hasta 1962 los Departamentos de Argelia no eran una colonia sino que formaban parte constitutiva del Estado francés. Los recientes disturbios producidos en la ciudad de Lille en abril, tras la muerte a manos de la Policía de un joven argelino, son sólo un botón de muestra de cómo cualquier incidente puntual es capaz de encender los ánimos y de provocar disturbios que ni la buena voluntad de los líderes religiosos y políticos de la comunidad inmigrada ni los esfuerzos de la Administración son capaces de evitar.

LA SITUACION EN ESPAÑA

Nuestro país ha constituido, y en cierta medida aún lo es desde un punto de vista comparado, aunque afortunadamente cada vez menos, un *paraíso* para este tipo de movimientos. Dado que, por razones históricas, ni la alarma oficial ni la alarma social se habían encendido con respecto a esta amenaza, organizaciones estructuradas en torno al ideal racista y xenófobo habían podido no sólo instalarse y existir en nuestro suelo, sino sobre todo irradiar dentro y fuera de nuestras fronteras propaganda que en Estados próximos a España y dentro de nuestro mismo entorno sociopolítico y cultural está perseguida por la justicia tal y como hemos visto previamente para el caso alemán.

El ejemplo más relevante es el del Círculo

Español de Amigos de Europa (CEDADE), una organización de ideología nazi con base en Barcelona y existente desde 1965 (8). CEDADE, que en 1993 contaba con 1.500 miembros, basa su ideario en el negacionismo del Holocausto, en el antisionismo y en la defensa de una Europa liberada de la presencia de extranjeros quienes, en opinión del movimiento, desvirtúan la pureza del continente. Dada la tradicional permisividad española hacia esta ideología el Círculo llegó a transformarse en un momento dado en el principal núcleo de apoyo a los neonazis alemanes y austriacos (9). El mismo Parlamento Europeo, en un extenso estudio sobre organizaciones racistas en el continente hecho público en 1990, calificaba a CEDADE de ser "uno de los grupos neonazis más numerosos y activos dentro de la Comunidad Europea" (10).

La actividad principal de CEDADE está centrada en el tráfico clandestino de material de propaganda, algo que dentro de España se ha tolerado pero que en otros países europeos es claramente delictivo. El Círculo es sello editorial —tradicionalmente ha tenido incluso su pabellón en la Feria Anual del Libro de Madrid— y también centro distribuidor de publicaciones nazis en diversas lenguas y países. A título de ejemplo, las revistas mensuales nazis austriacas *Halt* (Alto) y *Sieg* (Victoria), prohibidas en su país, se han publicado en la sede de CEDADE en Barcelona.

Otra organización filonazi existente en España, denunciada por el Centro Simon Wisenthal aunque no por la Inteligencia interior alemana, es la Casa de Cultura Alemana que tiene su sede en la Playa del Inglés, en la isla de Gran Canaria.

Con respecto a los nuevos desafíos planteados por la inmigración, cabe recordar que hasta hace no muchos años España era simplemente tierra de paso de los inmigrantes procedentes del sur del Mediterráneo en su ruta hacia otros países europeos. La saturación de dichos mercados de trabajo, unido a la importancia de la economía informal en nuestro país, han coadyuvado a que en los últimos tiempos España haya pasado a ser considerado también como país de destino y acogida y sea ya hoy receptor neto de inmigrantes. En lo que respecta a la inmigración ilegal, el hecho de constituir la frontera más inmediata

de Europa con el norte de África, tan inmediata que España es el único país europeo que tiene fronteras terrestres con el Magreb, las de las ciudades de Ceuta y Melilla, hace que desde hace algunos años suframos la ofensiva de múltiples intentos ilícitos, protagonizados ya en la actualidad por auténticas mafias organizadas, que intentan acceder por cualquier medio al Eldorado europeo. Ciudadanos no sólo de los países del Magreb sino también de lugares tan lejanos como China, Filipinas, Pakistán, Irak, y de países de África subsahariana sacudidos por crisis o por conflictos (Nigeria, Sierra Leona, Liberia, Mali, etc.) están cada vez más presentes en las expediciones que estas mafias organizan para alcanzar las costas del sur de la península ibérica y, desde tiempos más recientes y de forma enormemente temeraria, también las de las islas de Fuerteventura y Lanzarote, en el archipiélago canario.

La sociedad española, que tradicionalmente se había creído e incluso autocalificado de no racista, se ha visto sacudida por acontecimientos dramáticos que han tenido su punto culminante en las localidades de Terrasa (Barcelona) y de El Egido (Almería). Ahora se hace necesario que estas llamadas de atención lleven a una reflexión profunda por parte tanto de las autoridades como de la sociedad civil que permita en el futuro afrontar esta realidad de la inmigración en todos sus aspectos; ha dejado de ser un problema de algunos de nuestros socios comunitarios para pasar a ser una realidad de carácter también doméstico.

A MODO DE CONCLUSION

Los más fatalistas argumentan que es difícil encontrar un pueblo que no sea racista. Comulguemos o no con tan pesimista aseveración si debemos de reconocer que los prejuicios raciales y la xenofobia son síntomas de una enfermedad que afecta a determinados grupos que dentro de las fronteras de los Estados nacionales se resisten a lo que ellos perciben como fuerzas centrípetas supranacionales que ponen en peligro su propia iden-

idad. Estas percepciones tan primarias, se agravan ante desafíos nuevos que sacuden a las sociedades europeas como, por ejemplo, el fenómeno de la inmigración ilegal.

Hay además toda una compleja estructura de apoyo al alarmismo social, que combina cifras manipuladas de la presencia extranjera en territorio comunitario (pero sólo de determinado origen y status social) —que confunde de forma interesada, por ejemplo, las cifras de magrebies, de árabes o de musulmanes, mezclando estos términos como si significaran lo mismo y siempre en aras a crear inquietud— con las perspectivas presentadas por los demógrafos que auguran una Europa en declive dados sus bajísimos índices de natalidad. Los españoles no debemos de olvidar, insistiendo en este último punto, que un reciente informe del Fondo de las Naciones Unidas para la Población sitúa a nuestro país a la cola en la clasificación en función de la tasa de natalidad.

NOTAS

(1) Véase el artículo "1.000 jóvenes violentos actúan en el seno de grupos de hinchas del fútbol español" *El País* 2 de mayo de 2000, p. 26.

(2) Véase REMIRO BROTONS, Antonio: "Emigración y xenofobia en la Comunidad Europea" en A.A.VV.: *Racismo y xenofobia. Búsqueda de las raíces* Madrid, Fundación Rich 1993, p. 56.

(3) Véase *Conferencia Euromediterránea, Barcelona 27 y 28 de noviembre de 1995* Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores-Oficina de Información Diplomática, 1995, p. 59.

(4) DE ARISTEGUI, Gustavo: "El delito transnacional" *Política Exterior* Vol. XII, núm. 66, Noviembre-Diciembre 1998, p. 117. En honor a la verdad, es preciso también reconocer que, tradicionalmente, los contactos y mucho más cualquier viso de coordinación, entre el primer y el tercer pilar de la Unión Europea en lo referente a la inmigración ilegal han sido extremadamente difíciles. Véase POLITI, Alessandro: *European Security. The New Transnational Risks* Paris, Western European Union-Institute for Security Studies, Chaillot Paper núm. 29, October 1997, p. 48.

(5) A pesar del celo con que se vigila y se reprime este tipo de actos el problema es una realidad tal y como lo atestigua el hecho de que en 1992 se produjeron en el país 2.000 incidentes de tipo racista. Véase REMIRO BROTONS, Antonio: *op. cit.* p. 51.

(6) Véase el artículo "Más de 100 tumbas judías profanadas en Berlín durante el fin de semana" *El País* 5 de octubre de 1999, p. 8.

(7) Véase el artículo de Lourdes GÓMEZ y José María IRUJO "El Gobierno Británico embarga cuentas de los dos neonazis que compraron una aklea en Valencia" *El País* 10 de diciembre de 1999.

(8) Véase el muy documentado trabajo de CASALS, Xavier: *Neonazis en España* Barcelona, Grijalbo, 1995, p. 50.

(9) MÜLLER, Enrique: "Alemania señala el grupo español CEDADE como principal apoyo de los neonazis" 27 de agosto de 1993 y MARTEI *Correo Español-El Pueblo Vasco* 27 de agosto de 1993 y MARTI FONT, J.M.: "Un grupo nazi español, principal apoyo de los 'ultras' de habla alemana" *El País* 31 de agosto de 1993.

(10) Véase *Informe FORD* de 23 de julio de 1990.

HISTORIA DEL CUERPO NACIONAL DE POLICIA

MARTIN TURRADO VIDAL

Inspector de Policía

INTRODUCCION

Hasta hace bien poco no se sabía ni la fecha de la fundación de la Policía, ni quién estuvo detrás del proceso ni se habían encontrado documentos que dieran cuenta fehaciente de ella. Se ha llegado a la paradoja de que un autor comenzara una historia de la policía relatando cómo había sido suprimida... Otros, que no lo han escrito todavía, piensan que esa fecha debe echarse a suertes entre 1782, cuando Carlos III creó la Superintendencia General de Policía, 1812, en que las Cortes crearon la Milicia Nacional, y la fecha de 13 de enero de 1824, en que se creó la Policía General del Reino. Las dos primeras no se deben tomar en consideración porque la primera era un Tribunal especial por razón de la materia de que juzgaba, la segunda, desgraciadamente para ella, no logró sobrevivir a los duros avatares a que fue sometida, por lo cual desde un punto de vista científico solamente nos queda la tercera.

Tiene que quedar muy claro qué es lo que se va buscando y para ello se deben delimitar cuidadosamente varios conceptos: el primero es que no es lo mismo competencias de policía que cuerpos de policía. Las primeras han existido siempre porque desde el momento en que los juegos se dividen en lícitos e ilícitos, desde que se dictan unas normas de limpieza y aseo de las ciudades, unas obligaciones para la regulación de los mercados o de los espectáculos públicos o para el control de determinadas personas, ya se está ante esas competencias, que en las sociedades poco desarrolladas se desempeñan mezcladas con las de tipo jurisdiccional: es el mismo tipo de organización la que aprehende al delincuente, le juzga y le impone una sanción. Un ejemplo

de esto es la Santa Hermandad. Los cuerpos de policía se desarrollan al abrigo de las libertades individuales, ya que protegen al individuo que sea detenido de que le juzgue su aprehensor y le imponga una sanción: al ser distintas las autoridades encargadas de cada paso del proceso, tiene una mayor garantía de que sus derechos van a ser respetados. Todos los cuerpos de policía actuales en toda Europa se crearon después de la Revolución Francesa, que fue la que consagró esta división de poderes. En España esto sucedió después de la Constitución de 1812.

El segundo lugar lo ocupan cuestiones terminológicas. En los documentos de la época existen referencias a diversos conceptos: así Policía, alta Policía, Policía secreta. Cuando se habla de Policía se pueden estar refiriendo a dos cosas: a las competencias y atribuciones de policía o al Cuerpo de Policía, que dependía del Gobierno. Así cuando el 6 de diciembre de 1822 se aprobó un "Reglamento provisional de policía", el texto del articulado se estaba refiriendo a quién tenía que desempeñar las competencias policiales, porque, entonces, no existía un Cuerpo de Policía. Sin embargo, en 1835 cuando se suprime la Policía, lo que se suprimió en realidad fue la Superintendencia General de Policía, pasando esas competencias a los Gobernadores Civiles, que siguieron manteniendo un Cuerpo de Policía.

Cuando se habla de Alta Policía, los documentos se refieren al espionaje. Cuando se afirma que Torrijos fue llevado a una emboscada en las costas de Málaga por la Policía, se está cayendo en un error, porque en Gibraltar no funcionaba la Policía, sino el espionaje. Al referirse a la "Policía secreta", no se están mencionando cuerpos de policía, sino los gastos reservados, una partida presupuestaria que en mayor o menor cantidad existe en España desde el primer presupuesto consolidado del estado que es el de 1827, y, que, tradicionalmente, se ha utilizado con fines poco confesables, pero sobre todo, para comprar información.

Dicho esto, aunque sea muy en resumen, se va a comenzar con el cuerpo del artículo, que como queda dicho, comenzará por las Cortes de Cádiz, seguirá con el interesantísimo modelo policial de José I Bonaparte, con la

creación de la Policía en 1824, y se irá haciendo un breve resumen de la trayectoria de la Policía en las distintas etapas históricas, hasta llegar a la Ley Orgánica de 1986.

LAS CORTES DE CADIZ. LA MILICIA NACIONAL

Las Cortes constituyen un línea muy clara de separación entre el antes y el después de los Cuerpo de Policía, porque ellas pusieron los fundamentos para que pudieran ser creados al establecer la neta separación de poderes. Esto, que es fundamental, aún no ha sido entendido en toda su importancia por algunos que no distinguen bien entre competencias y cuerpos policiales. Son una revolución con respecto a todo lo anterior por dos razones: la primera porque delimitan perfectamente el campo en el que se tiene que mover la policía, por un afán reglamentista y de evitar las arbitrariedades y la segunda porque establecen la dependencia del poder ejecutivo de los cuerpos de policía sustrayéndolos al poder judicial, que era lo verdaderamente tradicional en España. A su vez, por la forma en que legislaron, incluyendo la Milicia Nacional conjuntamente con el Ejército permanente, pusieron los cimientos para una policía militarizada.

En efecto el artículo 356 de la Constitución decía literalmente: "Habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del estado y la conservación del orden interior". A continuación consagró los artículos 357, 358, 359, 360 y 361 a las misiones de estas tropas, para pasar en un segundo capítulo a ocuparse de la Milicia Nacional, es decir de la fuerza militar encargada de mantener el orden interior. Al regular así las funciones de las fuerzas policiales dentro de las militares se puso en marcha un proceso de militarización de los Cuerpos de Policía que, a la postre, resultaría imparable.

En el Reglamento provisional de la Milicia Nacional que fue promulgado el día 15 de abril de 1814 se le encargaban las siguientes funciones policiales: guardar los edificios públicos, patrullar para garantizar la seguridad pública, perseguir y aprehender en los pueblos y en sus términos a los desertores y malhechores, escoltar las conducciones de presos y

caudales públicos y defender los lugares y términos de sus pueblos de los enemigos interiores o exteriores de la seguridad y tranquilidad.

Las características principales de la Milicia eran: los mandos, escogidos en entre militares, eran elegidos en votación por la tropa, los milicianos únicamente tendrían la consideración de militares mientras estuvieran ejerciendo sus funciones vistiendo el uniforme, lo cual les sometía a un régimen interno de carácter militar y a tener una estructura interna militarizada. Eran semiprofesionales, ya que únicamente prestaban servicio cuando eran llamados para ello de forma intermitente. Dependían, en cuanto armamento, uniformidad y dotación de los Ayuntamientos. La Milicia Nacional fue el antecedente inmediato de la Guardia Civil, porque en la creación de esta se eliminaron aquellos caracteres más desestabilizadores de la Milicia: la electividad de los mandos, la subordinación de los Ayuntamientos y se mantuvo su esencia: la militarización completa del Cuerpo.

En otro campo se mostró muy indecisa la acción de las Cortes. Fue en la autoridad que debería decretar los estados de excepción. Una mayoría de diputados opinaba que deberían hacerlo las autoridades civiles, pero otros, que lo deberían hacer los militares. En este primer momento se decretó que fueran las autoridades civiles. Sin embargo las Cortes del Trienio Constitucional, tras promulgar la primera ley de estados de excepción acordaron que estos deberían ser decretados por las autoridades militares. La importancia de este hecho va a ser decisiva si se tiene en cuenta que hay que esperar a la Constitución de 1931, para encontrar una ley fundamental que esté en vigor simultáneamente en todo el territorio nacional y que no exista ninguna parte de él sometida a un estado de excepción. La conclusión es que las autoridades militares se entendían mejor con una policía militarizada.

EL MODELO POLICIAL DE JOSE I BONAPARTE

El autor ha tenido la inmensa suerte de encontrarse, perfectamente catalogados y ordenados, unos papeles del Comisario Principal de Córdoba, en los que se describe

la organización y funcionamiento de este modelo. A pesar de la poca profundidad con que he podido estudiarlos, voy a dar la primicia de ellos, en este artículo.

La Policía fue regulada en la Carta Otorgada de Bayona, en cuyo artículo 29 se creaba el Ministerio de Policía General del Reino, y en el que se hacía la promesa de unirlo al de lo Interior, cuando la situación bélica desapareciera. El Ministerio de Policía era una institución típica, que existió en todos los estados subordinados a Francia, a imitación de lo que allí ocurría desde que Fouché la puso en marcha. Las tres principales competencias que se dieron a este Ministerio fueron: la proposición de las medidas necesarias para garantizar la seguridad del Estado, la custodia de las prisiones y la censura de los periódicos. Su estructura no era demasiado complicada en lo relacionado con la Policía: existía un jefe de división, ocho oficiales, seis escribientes y dos o tres porteros. La estructura periférica componía una red que llegaba hasta los últimos confines del reino: Existía un Comisario General al frente de cada región, y así existía uno para Andalucía con sede en Sevilla, del que dependían los Comisarios Principales, es decir los que estaban al frente de la policía en las capitales de las prefecturas. De estos dependían, por un lado, los comisarios de los cuarteles de la capital (así por ejemplo en Córdoba había cuatro) y por otro, los comisarios de distrito, que ejercían sus funciones en aquellas ciudades o pueblos que eran cabeza de distrito (del de Córdoba dependían el de Montilla y Ecija, que esté constatado). Tenían que elevar informes como mínimo cada quince días de los incidentes que ocurrieran en sus demarcaciones y cada que vez que ocurrieran hechos extraordinarios.

De cada uno de ellos dependían las otras fuerzas que actuaran en sus demarcaciones, como podían ser la Milicia Cívica, Batallón de Policía o Milicias Urbanas. En Córdoba se les denominó Cuerpo de Agentes Montados, tenía 31 miembros y patrullaban por el campo en busca de contrabandistas y, sobre todo, de guerrilleros.

Como se puede apreciar en el modelo policial de José I Bonaparte había un elemento civil no uniformado ni militarizado que predominaba sobre el resto, y que fue implantado

antes que el resto de las denominadas fuerzas de Policía. Esto no debe perderse de vista, pues en el futuro se tendrá la oportunidad de ver como se copia una y otra vez.

La principal preocupación de la policía de José I Bonaparte fue la de controlar a la población flotante por culpa de la guerra y por dotar de documentos de identificación a todos los habitantes, para impedir que se unieran a la guerrilla. Es la conclusión principal que se puede sacar del estudio del reglamento de Policía de 17 de febrero de 1810. Aunque cada Comisario General podía dictar normas de obligatorio cumplimiento en el seno de sus demarcaciones.

LA CREACION DE LA POLICIA

Tuvo lugar el 13 de enero de 1824. Esto ha sido la causa de que se celebrara el año pasado el 175 aniversario. Lo fue por una Real Cédula, que contenía un Real Decreto de 8 de enero. Afortunadamente, el proceso de creación ha podido ser reconstruido íntegramente con documentos que no admiten contestación alguna, y, que fueron publicados por mí en 1982 en un volumen titulado "Orígenes y Creación de la Policía española". Comenzó cuando a principios de octubre de 1823 el Rey Fernando VII fue puesto en libertad. En el primer Consejo de Ministros que se celebró hizo copiar primero a Cea Bermúdez y que éste leyera e hiciera copiar al resto de los ministros un papel que decía "Bases sobre las que ha de caminar indispensablemente el nuevo consejo de ministros: 1.- Plantear una buena policía en todo el Reino..."

Las causas

Las causas que impulsaron al Rey en esta dirección fueron de lo más variado. Había dos principales y otras secundarias. La primera fue la voluntad decidida del Rey de no volver a resucitar a la Santa Inquisición, suprimida al comienzo del Trienio Constitucional, porque al fin y al cabo había resultado ser un instrumento inútil, que fue incapaz de detectar la sublevación de Cabezas de San Juan y de mantenerle en sus poderes absolutos. El Duque de Angulema le hizo ver que no podía

restablecerla, sin hacer caer a las tropas francesas en el más grande de los ridículos ante la Santa Alianza, ante la que no era vendible de ninguna manera una invasión, que hubiera tenido como colofón un final de este jaez. El Rey se vio por ello en la necesidad de laicizar la represión, lo cual le enfrentó de una forma automática con ciertos sectores ultrarrealistas eclesiásticos, que no pararon de pedir la vuelta de la Inquisición durante toda la Década Ominosa. Las Juntas de Fe puestas en marcha por algunos obispos, no tenían salida alguna y terminaron por disolverse en 1826. Pero, percibido el problema por algunos, muy pocos frailes, hubo quien propuso al Rey que de no resucitar la Inquisición, que se encomendara las tareas de policía política a las Ordenes Religiosas, que ya tenían una larga experiencia en el Santo Tribunal.

La segunda era dotar de un instrumento de poder a los moderados, para que no naufragasen en un mar de ultrarrealismo. No se olvide que era el Conde de Ofalia el que estaba al frente del Consejo de Ministros. Fernando VII a su vuelta se encontró con un panorama desolador: no se podía fiar del Ejército, porque los mandos superiores en su inmensa mayoría eran liberales, tampoco de la administración, donde había ministerios, como el de Hacienda, en el que también predominaban ni de sus propios partidarios, que rápidamente se escindieron en dos ramas: una ultrarrealista, que andando el tiempo sería el germen del carlismo, y otra más moderada, que junto con los liberales moderados y un sector de afrancesados harían la transición a una monarquía parlamentaria tras la muerte del Rey. La Policía se puso en manos de los moderados, porque el primer Superintendente, D. José Manuel de Arjona era un moderado, y porque el ultrarrealista D. Rufino González, no fue más que un paréntesis, que dio paso al largo mandato de otro moderado militar, D. Juan José Recacho. Este hecho explica que lo mayores éxitos de la primera etapa de la policía fueran conseguidos a costa de los ultrarrealistas, algunas de cuyas sociedades secretas descubrió, como la del Angel Exterminador en Valencia.

Otras razones secundarias fueron que ya en 1817 se había encargado a D. José Manuel de Arjona la redacción de un Reglamento de Policía, ajustado a las normas de la Novísima

Recopilación, cosa que llevó a efecto, pero que nunca fue promulgado. Y es que el Rey se dio cuenta de que no podía seguir gobernando como en el Sexenio Absoluto, y de que no todas las realizaciones de los liberales eran tan nefastas. Lo demuestra el hecho de que se intentó desde el principio separar los asuntos administrativos de los judiciales, mediante la creación de un Ministerio de lo Interior o de la Gobernación del Reino, y que el Rey leyó atentamente las exposiciones que se le hicieron con este fin.

Otra fue el hecho de que únicamente poseía un canal de información sobre lo que ocurría en el Reino: el militar. Quiso diversificar estos canales de información y poder contrastar las noticias que le llegaban por dos fuentes al menos. Esto originó ciertos conflictos cuando no coincidían, pero, al menos, ambas fuentes podían ser objeto de crítica y de revisión.

La lucha contra la delincuencia ocupa un lugar muy secundario entre esas causas, porque como se puede observar a lo largo del razonamiento que se lleva expuesto, el vacío que se trataba de llenar era de naturaleza institucional. Los que me han leído, saben que una de mis teorías es que la naturaleza del Estado que se quiere construir determina el modelo policial que termina por adoptar. Por ello pienso que la Policía debe ser situada dentro del conjunto de instituciones del Estado, con sus misiones, funciones y competencias específicas. Ella en su parcela luchará contra la delincuencia, como en otro orden de cosas lo harán también la legislación, la judicatura y las prisiones, pero será siempre una parte de la política criminal del estado.

El caso es que todas estas causas y otras más que no enumero, fueron las que determinaron al Rey a crear la Policía en 1824.

El proceso

La prioridad de la creación de la Policía es un dato llamativo. El Conde de Oñate debió tomar buena nota del asunto, porque los días 7 y 10 de noviembre de 1823 se dieron sendas resoluciones también por el Rey en las que se mandaba reunir toda la documentación y antecedentes que hubiera en el Archivo sobre la posibilidad de extender a todo el Reino la Superintendencia General de Vigilancia

Pública, pedir informes sobre lo mismo a las embajadas de España en Europa para que el Superintendente pudiera proceder a redactar un Reglamento General.

Las directrices que el mismo Rey dio para formar la Policía estuvieron en consonancia con esta causa. Fueron solamente tres, pero muy fundamentales:

Primera que sus atribuciones fueran amplias, no como había sucedido en tiempos anteriores, en que habían sido cortas y limitadas, indefinidas y además entorpecidas por la continua lucha de competencias con otras autoridades, "dotada de los medios necesarios para hacer el bien y para impedir el mal", y que al mismo tiempo que sea un medio irresistible de represión para los malos, lo sea de protección y beneficencia para los buenos". En pocas palabras se quería una Policía fuerte y eficaz, y que su estructuración se hiciera "con el acierto y celeridad que exige el bien de los vasallos".

Segunda que la unidad de jurisdicción, en la que no se puede admitir andar con titubeos ni dudas, ya que esta cualidad sería "la primera ventaja de este establecimiento, y la más sólida fianza de la pública tranquilidad".

Tercera que la posibilidad de que la Policía dependiera de dos ministerios simultáneamente fue rechazada terminantemente. Las razones que se dieron para ello fueron, que se temía que la doble dependencia terminaría por hacerla ineficaz e incluso por desacreditarla. Esta es la condición para que "puedan cogerse los frutos que deben esperarse de la creación de la Policía, cuyo establecimiento es uno de los mayores beneficios que Su Majestad ha podido dispensar a sus pueblos".

Arjona, nombrado Superintendente General el día 23 de noviembre de 1823, siguió al pie de la letra estas instrucciones y el día 21 de diciembre de 1823 presentó un Proyecto de Arreglo de la Policía General del Reino, que, en 25 artículos daba los principios generales para la organización y competencias de la Policía. A la vista de este borrador se mandó formar una Comisión compuesta por individuos de diversos Consejos y para evitar el posible enfrentamiento debido a las competencias que se les sustraían para atribuirles a la

Policía. Para realizar este trabajo tuvieron que emplear la Semana de vacaciones que tenían en Navidades. El dictamen de la comisión estuvo lista el día 1 de enero, en que lo presentaron al Secretario de Gracia y Justicia.

Quedó listo el borrador del Proyecto de Real Decreto que se iba a presentar para su aprobación en el Consejo de Ministros, siguiendo su trámite normal, el día 1 de enero de 1824 le fue entregado al Secretario de Gracia y Justicia, con un oficio de remisión. En el se afirmó que el borrador presentado por Arjona había sido examinado con la escrupulosidad que merecía su importancia, y que el acuerdo a que se había llegado, se había producido por unanimidad, y que había procurado cumplir —los miembros de la Comisión— el encargo de la brevedad que “exigía la gravedad y urgencia del asunto”.

La aprobación por el Consejo de Ministros tuvo lugar el día 6 de enero de 1824. En el acta de ese Consejo se hizo una historia muy resumida de los avatares del Proyecto de Arreglo de la Policía General del Reino, y se terminó elogiando y aprobando dicho proyecto.

Siguió el trámite de pasarlo al Rey, quién lo sancionó, dándole su aprobación el 8 de enero de 1824. El Real Decreto del Rey y la promulgación del proyecto fueron efectuados mediante una Real Cédula de 13 de enero de 1824, que se considera la fecha fundacional de la Policía española.

La organización de la Policía era sumamente compleja, porque tanto en la Real Cédula como en el Reglamento se hacía distinción entre dos clases de personas: los profesionales, es decir los que tenían obligación de vivir de su dedicación a la Policía, y los que tenían que simultanear con otros cargos. Esto último se debía a la intención del Rey de extender al máximo la Policía dentro del territorio nacional, por lo cual en los pueblos pequeños era posible simultanear las tareas. Cuando se vituperó o se ensalzó a la Policía, se dirigieron siempre a la Policía profesional.

Durante muy poco espacio de tiempo la Policía conoció tres superintendentes Generales: el fundador José Manuel de Arjona, el ultrarrealista Mariano Rufino González y Juan José Recacho, que fue el que mayor tiempo permaneció al frente de ella. Su evolución

estuvo sembrada de dificultades ya que por una u otra razón se opusieron tenazmente al establecimiento de la Policía los ultrarrealistas, la Iglesia, los Jueces y los Militares. Los unos porque ya no podían conspirar tan abiertamente, los otros porque no se restablecía la Inquisición, los militares porque no podían manipular la información del Rey, que tenía un medio de comprobarla.

La gran ocasión para reducirla a una caricatura se le presentó a Calomarde cuando estalló la sublevación de los Agraviados en Cataluña en el año 1827. Parece ser que Calomarde insinuó la posibilidad de que suprimiendo la Policía la revuelta podría ser calmada, dado que los insurrectos unían el grito de ¡Viva la Inquisición!, el de ¡Muera la Policía! Este fue el origen del Decreto de 17 de agosto de 1827 por el que se dejó reducida la Policía a entender de solamente de algunos delitos.

El Gobierno temía que a la muerte del Rey se produjeran graves disturbios en la nación, y para evitarlos, al ver su estado de salud, el día antes de que se produjera, fue promulgada una Real Cédula respondiendo a la Policía en todas sus funciones tal y como se habían desarrollado por el Reglamento de 20 de febrero de 1824, la duración de la vigencia de la Real Cédula indica por sí misma que en cuanto el gobierno creyó tener conjurado el peligro, se revocó parcialmente primero y de una forma definitiva en 1835.

Pero en este restablecimiento hubo no obstante una importantísima novedad, que no puede ser pasada por alto, porque regulaba las relaciones entre los Capitanes Generales y los Subdelegados de Policía. Se hizo por una Real Orden de fecha 12 de marzo de 1834. Su mismo título ya es de por sí muy indicativo de lo que iba a suceder: “Real Orden mandando que por ahora se entiendan los Subdelegados de Fomento con los Capitanes Generales en lo relativo a Policía, y que esta lo ejerzan los Gobernadores Militares en sus zonas y territorios”.

El por ahora parecía introducir una situación extraordinaria y por lo tanto pasajera. Pero como en este país lo que dura es lo transitorio, todavía se encuentran hoy vivos los problemas que esta Real Orden contribuyó a crear.

Las medidas que se propusieron fueron dos:

Primera, que los Subdelegados de Fomento deberían entenderse con el Superintendente General a través del Capitán General. La obligación que se imponía a los Capitanes Generales de entenderse con el gobierno en materia de policía a través de los Superintendentes quedó en papel mojado.

Segunda, que "Los Gobernadores Militares de las Plazas ejercerán la Policía en ellas, y en extensión del territorio que alcance el tiro de cañón de sus murallas".

Como por esta Real Orden la Superintendencia General de Policía quedó sin contenido, fue lógico que fuera suprimida, aunque, alegando motivos económicos, en plena guerra carlista. Así se hizo por un Real Decreto de 4 de octubre de 1835. La Policía siguió actuando, como lo prueba la detención de Luis Candelas por el Comisario de Seguridad Pública de Valladolid en Olmedo.

EL PERIODO DE LAS REFORMAS

Es un largo periodo de tiempo, que abarca desde 1840 a 1873, es decir, toda la parte central del siglo XIX. Este periodo se caracteriza por dos hallazgos en materia policial: el primero, el de una policía militarizada, estructurada a modo de Supercapitanía General, pues se extiende por todo el territorio nacional, y el segundo la necesidad de contar con unos cuerpos civiles de seguridad, a los que no se sabe muy bien cómo estructurar para que tomen impulso, obviando los grandes problemas que se oponen a ello.

El primer problema se resolvió con la creación de la Guardia Civil en 1844, cuya característica principal fue, al menos en la intención, la de ser la fuerza uniformada de policía, a la que se ha aludido en el tema anterior, pues se le hacía depender para el servicio de los Comisarios y Celadores (art. 14 del Reglamento de Servicios).

El segundo no hubo forma de resolverlo: porque, a medida que se iba independizando la Guardia Civil, el Ministerio del Interior o de Gobernación no quería ceder en la cuestión de la dependencia, que le debía mantener el Cuerpo de Policía. Esto tuvo por consecuencia, el que este asunto quedara en la práctica

en manos de los Gobernadores Civiles. Por ello las reformas se sucedieron muy rápidamente unas a otras, sin lograr la mayoría de ellas ser puestas en práctica, y sin poder contrastar en ninguno de los casos su posible eficacia, perdiéndose en la reforma siguiente lo que tuviera la anterior de positivo. Lo más positivo de ellas fue el reconocimiento explícito de que, sin una auténtica policía civil, un sistema de información racional era impensable.

Este periodo se abre con la reforma de 1844, con un Real Decreto, que curiosamente desarrollaba el art. 2º de otro Real Decreto de 1840 por el que se disolvía la policía "secreta". Este artículo decía textualmente: "Se propondrá con urgencia la organización que deberá tener la Policía de Protección y Seguridad Pública, ejercida por las autoridades que la Ley reconoce".

Se cumplió este mandato urgente al cabo de cuatro años, por un Real Decreto de 26 de enero de 1844, por el que se creaba el ramo de Protección y Seguridad, siguiendo el modelo de organización, que había impuesto Fernando VII con el Reglamento de Policía de 1824. Por ello, fueron restablecidos en sus puestos los Comisarios y Celadores, y siendo su distribución territorial idéntica, a la establecida en el citado Reglamento de Policía.

La diferencia principal con ese Reglamento de Fernando VII consistió en lo siguiente: mientras en aquél se regulaban la organización del personal de la policía y sus competencias (caza, pesca, armas, espectáculos, licencias de aperturas de establecimientos públicos, etc.) en este y en los sucesivos reglamentos se van a contemplar únicamente el aspecto de organización y régimen disciplinario de los Cuerpos Civiles.

Este Real Decreto fue completado, en cuanto a la parte civil de Policía por un reglamento de fecha 30 de enero de 1844. Caamaño Bournacell dice de él que era angelical, y no le falta razón, porque se dedicaban varios artículos a castigar determinadas conductas a los Comisarios y Celadores antes de exponer cuáles serían sus obligaciones. Así se les prohibía imponer multas, y, en el caso de que fuesen desobedecidos, detener a los culpables y ponerles a disposición del Jefe Político: entrar en casa de los vecinos, sin el consentimiento del dueño, amenazándoles

con ser destituidos; entrometerse en conversaciones privadas, etc.

Junto a este personal civil, Comisarios y Celadores, existía, dependiendo de él, un cuerpo uniformado, compuesto por los "agentes" de Protección y Seguridad. El reglamento especificaba que estarían a las órdenes de cada celador cinco agentes, "uno de los cuales tendrá el carácter de cabo". La principal de sus obligaciones sería: "rondar constantemente de día y de noche, las calles de la demarcación, para velar por el cumplimiento de las órdenes de la autoridad en punto a la Policía Urbana, evitar las pependencias y los escándalos, y sobre todo amparar eficazmente la seguridad individual y los demás derechos de los ciudadanos".

En resumen, las características de este Reglamento eran: la total dependencia que sometía al Ramo de Protección y Seguridad de los Jefes Políticos, la extrema sencillez del organigrama: Comisarios-celadores-cabo-agente y la subordinación de la Guardia Civil en cuanto al servicio de los Comisarios y Celadores.

La fundación de la Guardia Civil se anunciaba como una intención en el art. 10 del Decreto de 26 de febrero de 1844. En dicho artículo se mandaba al Ministro de la Gobernación de la Península que propusiera urgentemente, la organización de una fuerza especial destinada a proteger a las personas y las propiedades.

Esta exposición de motivos comenzó a tomar cuerpo con otro Real Decreto de 28 de marzo, en que anunciaba que se iba a dar cumplimiento al anterior. Pero no se llevó a efecto porque en el intermedio cayó el gobierno de González Bravo, que fue sustituido por Narváez. Entonces se produjeron las circunstancias como la de designación del Duque de Ahumada para organizar el Cuerpo, las condiciones de éste para hacerlo, y finalmente el que ha sido designado como contra Decreto de 13 de mayo por el que se produjo la fuerte militarización en cuanto a su régimen interno.

Por lo que respecta al servicio se va a limitar nuestra atención a transcribir dos artículos del reglamento de Servicios, que son suficientemente ilustrativos:

"El Comisario de Protección y Seguridad Pública en su respectivo distrito, es la autoridad, que dispone el servicio de la Guardia Civil, comprendida en el término de su jurisdicción" (art. 14).

Otra de las facultades del Comisario era bien explícita según el art. 17:

"Podrá el Comisario poner a las órdenes de algún Celador, parte de la fuerza correspondiente al término de su jurisdicción, siempre que sea para objetos propios de su Instituto de la Guardia Civil, debiendo el Celador arreglar en este punto sus procedimientos, a las órdenes e instrucciones del Comisario."

Es cierto que se reservaban lugares en los que las Comisarias podrían ser desempeñadas por la Guardia Civil, pero esto ocurrió en poblaciones pequeñas, como ocurre en la actualidad con los cuarteles de esas poblaciones que se dejan en manos de mandos inferiores.

Los graves sucesos del 7 de mayo de 1848, en que se amotinó el Regimiento España en Madrid, siendo derrotado, trajeron como consecuencias: la proclamación del estado de sitio, la desarticulación completa del Regimiento amotinado, siendo varios de sus mandos condenados a muerte e indultados posteriormente, y la creación de la Jefatura Superior de Policía de Madrid.

La finalidad de esta Institución sería la de "vigilar muy de cerca y escrupulosamente a los que se proponen medrar en el desorden, y a los que se acogen a las grandes poblaciones para sustraerse a la acción de la autoridad".

El Jefe Superior de Policía se equiparó en cuanto a categoría administrativa al Gobernador Civil (Jefe Político), pudiendo dirigirse directamente al Gobierno y dar órdenes y bandos en las materias que el Real Decreto de 10 de mayo de ese año le confería. Bajo sus órdenes directas estarían: los Comisarios, Celadores, Salvaguardias y la Guardia Civil.

En 1852, se le cambió el nombre al ramo de Protección y Seguridad por el de Cuerpo de Vigilancia. Téngase en cuenta que la dependencia de los Salvaguardias, respecto al Cuerpo de Vigilancia se seguía manteniendo. Este ha sido el nombre más tradicional que ha

tenido en España la Policía civil no uniformada.

Las razones que se dieron para efectuar este cambio fueron: que la estructura realizada anteriormente creaba un grave problema al tener que entenderse de Jefe Político con demasiados comisarios: el remedio que se propone es reducir el número de éstos reemplazándoles por "Inspectores de Vigilancia", en realidad una especie de Inspectores Generales, que serían solamente dos, y cuya misión consistiría en dar las órdenes que recibieran del Gobernador Civil al resto de la plantilla de Vigilancia.

Los otros cambios introducidos en el Reglamento eran: que mudaba el nombre de los Salvaguardias por el de Vigilantes, y se creaba la figura del comisionado.

Se examinará brevemente esta última figura: estaría a las órdenes inmediatas del Gobernador Civil. Su misión: "abraza en general todas las obligaciones inherentes a los empleados del ramo de Vigilancia, no sólo en esta capital, sino en cualquier punto de la Provincia, donde lo exija el servicio, pero tiene por objeto más especial la persecución de los ladrones, vagos, casas de juegos y toda clase de criminales y gentes de mal vivir".

El padrón de vecinos, era una materia preferentemente policial desde la Instrucción de 26 de octubre de 1768, porque se creía que, conociendo íntegramente la población de una ciudad, era la única forma de luchar en forma eficaz contra la delincuencia. Se trataba con ello de tratar de esclarecer los delitos que no lo pudieran ser in fraganti. En cuanto a los demás tenían como objeto controlar los grupos criminógenos de la gran ciudad, como podían ser los vagos, los transeúntes o los extranjeros. Apuntar que todas estas medidas fueron inútiles en gran medida, creemos que es ocioso: ninguno de estos objetivos se cumplieron, pero los libros registro siguieron creciendo hasta llegar a imponerse la obligación de llevar 17 de ellos en el reglamento de 1877.

La implantación de los dos Inspectores Generales resultó ser un error porque, al tener a su cargo a 65 Celadores, si bien se consiguió agilizar las órdenes emanadas del Gobernador Civil, se trasladó el problema al siguiente escalón de la cadena. Por ello no tardaron en hacerse reajustes. Los principales

fueron que se quiso hacer una distribución basada en los distritos judiciales y que se intentó unirla con la Guardia Urbana de Madrid.

Todo este andamiaje se vino abajo como consecuencia de la Revolución de junio de 1854, en que volvió al poder Espartero, a quien nunca le había caído bien la Policía. Por un Real Decreto de 13 de septiembre de 1854 se anuló toda la obra anterior sin molestarse en dar explicaciones. En los comienzos de este período esparterista fueron asesinados el Jefe Superior de Policía Francisco García Chico y otros muchos miembros del Cuerpo de Vigilancia.

El 14 de julio de 1856 se volvió a establecer un régimen moderado. Narváez por un Real Decreto de 5 de noviembre de 1856 procedió a reestructurar la Policía. Este intento continuó de alguna manera la obra de las últimas disposiciones legales que habían sido anuladas por la Revolución del 54. Se procuró, en lo posible, la corrección de los errores más graves de aquellas formas de organización.

El nuevo Cuerpo se dividía en "empleados especiales" y una fuerza auxiliar uniformada y organizada militarmente. Para dirigirlo se creaba en el Ministerio de la Gobernación una "Sección" de Orden Público, cuyos poderes sobre los cuerpos de policía eran muy limitados, ya que éstos dependían completamente del Gobernador Civil.

Se restableció la figura del Comisionado Especial de Vigilancia, pero se le cambió el cometido: ahora se le atribuyó el de visitarlas inspecciones y corregir las faltas que encontrara en ellas. En este Reglamento desaparecieron también los Comisarios, cuya función se encomendó a los Inspectores.

Por otro Real Decreto de 29 de diciembre de 1858 se aumentó el personal destinado en la Sección Central, y se crearon las "prevenciones civiles" para llevar a los detenidos allí hasta su traslado a las cárceles. Se nombraron asimismo dos subinspectores uno para Aranjuez y otro para Chamberí.

En cuanto a la Guardia Urbana ésta fue militarizada totalmente, y cuando fue publicado su Reglamento en 1859 pasó a denominarse Guardia Civil Veterana de Madrid. El experimento no duró mucho tiempo porque fue fusiónada en 1862 con la Guardia Civil. Lo que vino

a significar el fracaso de esta Institución en el ámbito urbano, porque no se adaptó a la mentalidad de la ciudad, mostrándose demasiado rígida en sus actuaciones.

La última de las reformas sufridas por el Cuerpo de Vigilancia en este corto período de tiempo fue la de 1863. No se trató como afirman algunos, de la creación del Cuerpo de Vigilancia, sino de una reestructuración.

LA REVOLUCION DE SEPTIEMBRE Y LA PRIMERA REPUBLICA

Como es normal en estos períodos convulsos, la obra legislativa anterior fue suprimida de plano, con lo que se produjo un verdadero vacío de poder, que fue llenado a veces por fuerzas armadas sin subordinación a nadie. Para remediar este caos se creó a finales del mismo año 1868 el Cuerpo de Orden Público, cuyo reglamento provisional fue hecho por el Gobernador Civil de Madrid el día 15 de abril de 1869. El Reglamento definitivo fue promulgado el 1 de junio de 1870 donde reconocía que "fue imposible cambiar por completo la base en que descansaba desde antiguo el servicio de orden público, e imposible también poner este importante ramo en perfecta armonía con los principios de Gobierno que son fundamento de la política actual".

Estos principios de gobierno eran los siguientes: suprimir lo que oliese a sistema preventivo (el equivalente al Cuerpo de Vigilancia); bastando disponer de fuerzas para reprimir los desórdenes públicos, los atentados contra las personas y los ataques contra la propiedad.

Pero pronto se demostraría, que sólo en tres meses de experiencia se pudo constatar un hecho: que se había dejado de llenar un importante cometido: el de policía judicial, y para llenarlo hubo que destinar a 100 miembros del Cuerpo de Orden Público desmilitarizándolos, como primer paso para encomendarles también tareas de prevención, con lo cual se cayó en la cuenta del error que había supuesto el desarticular al Cuerpo de Vigilancia.

Las innovaciones introducidas en el Decreto de 1 de junio de 1870 fueron las siguientes:

Una recompensa en metálico para aquellos que murieran en acto de servicio o quedaran inútiles en el cumplimiento de sus deberes; reducción del número de jefes de tres a uno para dar una mayor agilidad a la acción; suprimir la sección central de orden público y la rebaja del sueldo a los agentes a 1.000 ptas. al mes (cobraban 1.250 ptas.), para equipararlos a los de la Guardia Civil.

Siendo Ministro de la Gobernación Práxedes Mateo Sagasta se introdujeron un cierto número de reformas en el Cuerpo de Orden Público como consecuencia del asesinato de Prim en la calle del Turco el día 27 de diciembre de 1870. La reforma de Sagasta se centró en el aumento de fuerzas (de 500 a 1.000 hombres), mejoras en el servicio, a la que se quería llegar mediante la fuerza del Cuerpo, distinguir entre las funciones públicas en el sentido nato de la palabra y las que competían a la Policía Judicial.

El 22 de octubre de 1873 se promulgó un Decreto "Organizando la Policía Gubernativa y Judicial en todo el territorio de la República". Este proyecto que terminó por no ser llevado a la práctica, influyó de una forma decisiva en los que se redactaron en la época de Cánovas.

El 3 de noviembre de 1873 se publicaban las condiciones que habrían de reunir los candidatos a estas plazas de la Policía Judicial y de Seguridad. Pero no se llegó a cumplimentar nunca porque el 11 de enero de 1874 se promulgó otro Decreto derogando el de 22 de octubre de 1873 sobre organización de Policía Gubernativa y Judicial, y restableciendo provisionalmente el de 28 de marzo de 1871. El motivo principal para proceder a esta derogación fue la Tercera Guerra Carlista, que ocasionó unos gastos extraordinarios, de tal manera que hubiera impedido llevar el proyecto a la práctica en numerosas provincias.

LA RESTAURACION: 1877-1912

La puesta en marcha, a partir de los Cuerpos de Orden Público, en Madrid de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad supuso una continuidad con la tradición, pero también una enorme ruptura. Continuidad, porque en ese

Real Decreto se recogió lo mejor del fracasado proyecto de la Primera República de crear una Policía Judicial y Gubernativa. Ruptura porque los presupuestos de la nueva Policía no son los mismos que en etapas anteriores. La seguridad sólo preocupa en la capital de España, y por ello los nuevos Cuerpos se reducen a actuar en Madrid: solamente 10 años más tarde se amplían a toda España, pero solamente en lo que afectaba al Cuerpo de Vigilancia.

Esta reforma tuvo algo que faltó en todas las anteriores: la continuidad en su aplicación. La Policía que se configura en el Real Decreto de 1877 va a atravesar el tiempo prácticamente hasta 1941, añadiendo nuevas adquisiciones, sino en cuanto a organización, sí en cuanto a estabilidad en el empleo, a respetabilidad y formación, y en cuanto supuso las enormes mejoras introducidas en ella por la reforma de La Cierva en 1906-1908.

Otra de las características más acusadas de este Reglamento es el inicio de la tendencia a la especialización dentro de los Cuerpos de Seguridad. Esta tendencia se vio reformada por la aparición y desarrollo del anarquismo. Decimos que se vio reforzada, porque también en el capítulo anterior hemos tenido ocasión de ver como apareció el Comisionado Especial de Vigilancia, para luchar de una forma más adecuada contra los reincidentes y reclamados, y como aparece también la necesidad de controlar a los viajeros en las estaciones de ferrocarril, apareciendo los primeros núcleos de lo que andando el tiempo serían las Brigadas Móviles.

La extensión a todo el territorio nacional.

Se hizo por un Real Decreto de fecha de 26 de octubre de 1886, por el que se creó la Dirección General de Seguridad y, como consecuencia, se tuvo que modificar el Reglamento anterior por otro Real Decreto de fecha 18 de octubre de 1887. El Cuerpo de Seguridad hasta después de 1908 no se fue extendiendo por el territorio nacional, permaneciendo circunscrito únicamente a Madrid.

Las innovaciones principales fueron:

a) La creación de la Dirección General de Seguridad, cuya misión principal fue la de

“organizar las secciones del Cuerpo de Seguridad y Vigilancia”, instruir expedientes a los miembros de la Policía Gubernativa, formar los expedientes personales, proponer y otorgar recompensas, realizar la estadística criminal, y adoptar las disposiciones para sostener el orden público y prevenir todo conato de alterarlo.

Fue suprimida al año de comenzar a funcionar, porque como hemos dicho antes, la Policía se estructuró de una forma independiente por provincias. Dadas las enormes facultades que se concedieron a los Gobernadores Civiles, se hizo innecesario la existencia de intermediarios entre éstos y el Ministro de la Gobernación.

b) La creación de los Inspectores Generales. A quienes se encomendaba la corrección de faltas leves, iniciar las investigaciones que eran convenientes a cerca del comportamiento, aptitud, celo, moralidad de los jefes, Inspectores, y demás individuos dependientes de ellos; e inspeccionar los libros de registro para corregir los defectos y omisiones e informalidades que en ellos advirtieren.

c) Las competencias atribuidas a los Gobernadores Civiles. De hecho se les atribuyó un papel fundamental, porque las competencias que asumieron fueron las siguientes: disponer la ejecución de los servicios de Seguridad y Vigilancia, dar cuenta de las noticias referentes al Orden Público y la perpetración de delitos que revistan carácter de gravedad o hayan producido alarma, así como los incendios, y accidentes de importancia, corregir las faltas graves mediante la suspensión de empleo y sueldo en casos especiales y variar las distribuciones de las fuerzas dando cuenta a la Dirección General de Seguridad; y en casos de extrema gravedad, lo podrían hacer dando cuenta del porqué la Dirección General de Seguridad, una vez que hubiera pasado la circunstancia que lo motivó.

Las primeras especializaciones.

Tienen un doble sentido: el control de viajeros, y el de la represión de un determinado delito: el de carácter político (el anarquismo).

a) El control de viajeros: se destinaba a un Inspector y a un determinado número de agen-

tes para el control de las estaciones y de puentes. La misión de estos funcionarios era similar a la que desarrollan en la actualidad las Brigadas Móviles. Así se les imponía la obligación de averiguar dónde se dirigían las personas que tuvieran antecedentes penales, evitar los delitos que se intentaran cometer a la salida y entrada de los trenes, advertir a las autoridades de la presencia de conocidos delincuentes en los trenes, detener a los reclamados.

b) Anarquismo y Policía: la importancia que ha tenido el anarquismo en la creación de una Policía mejor dotada y organizada ha sido enorme. Por una parte el anarquismo aportó una forma de actuar que no podía ser prevenida ni perseguida por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por eso frente al desafío que suponían los atentados anarquistas se van a intentar poner dos tipos de remedios: Las primeras leyes antiterroristas, que datan de 1894, en las que se castigaba duramente la comisión de atentados empleando explosivos y la creación de una Policía Judicial (Orden de 19 de septiembre de 1896), cuyo art. 1 decía: "en cumplimiento de lo dispuesto en la citada ley sobre represión del anarquismo, y utilizando la concesión de crédito hecha por lo relativo a la organización de un servicio especial de Policía Judicial contra los delitos que se cometan o se intenten cometer por medio de explosivos, se crea un Cuerpo de Policía Judicial destinado al descubrimiento de estos delitos".

La estructura que se dio a este nuevo Cuerpo de Policía Judicial fue extremadamente sencilla: una sección radicaría en Madrid, compuesta por un Jefe militar, un Subjefe, y once agentes; otra en Barcelona con un Jefe militar, un Subjefe y 23 agentes.

Otro aspecto que presentaba la creación de esta Policía Judicial era que suponía la especialización de unos individuos en la persecución de los delitos más graves, que eran los atentados terroristas. Este Cuerpo no funcionó por la sencilla razón de que la información sobre el anarquismo siguió en manos del Cuerpo de Vigilancia, por lo cual terminó siendo absorbida por este el 31 de marzo de 1906.

LA GRAN REFORMA

Fue realizada entre los años 1905 y 1908. Fue de tal entidad que muchos autores no dudan en afirmar que el nacimiento de la moderna Policía se produce a raíz de esta reforma. Sin embargo, en cuanto a la organización se refiere se mantuvieron las cosas tal y como las había dejado el Reglamento de 1887, adaptándolo a las nuevas realidades. La reforma se produce por tanto en otro área: la del status del personal, y en esto la Ley de 28 de febrero de 1908 fue trascendental, porque contribuyó a erradicar los vicios, defectos y lagunas más graves que se venían arrastrando desde mucho tiempo atrás. Los puntos principales fueron:

La consolidación de las especializaciones.

La tendencia a la especialización por actividades se consolida en esta etapa, pensando que era el método ideal para el descubrimiento de una mayor número de delitos. A parte del Servicio de Ferrocarriles, del que ya hemos hablado anteriormente, ahora nos vamos a referir a dos: el movimiento de la población, y los servicios especiales.

1. Movimiento de la población. Se establecía en base al control de la población transeúnte. Así se imponía la obligación de dar parte de huéspedes por los cabezas de familias, y los jefes, encargados de fondas, hoteles, posadas y otros establecimientos de las altas y bajas que se produjeran en ellos. Por otra parte los porteros y administradores deberían dar las noticias que se les pidiera sobre los inquilinos de la finca. Estas reformas venían repitiéndose desde la Novísima Recopilación, pero nunca se cumplieron.

2. La creación de los servicios especiales. Dentro de este apartado se incluía la vigilancia de los extranjeros (tengase en cuenta que el atentado que costó la vida a Cánovas fue obra de un italiano, Angiolillo), la inspección del funcionamiento legal de las asociaciones, el control de las armerías y sustancias explosivas, la vigilancia del control de aquellos individuos que ya habían sufrido condena por asesinato,

estafa, robo y de los reincidentes en esos delitos.

Y sobre todo la prevención y persecución de los delitos penados en la Ley de 10 de julio de 1894 (atentados utilizando explosivos) y la vigilancia de los que hubieran sufrido alguna pena por hechos comprendidos en dicha Ley.

La distribución territorial coincidía con aquellos puntos donde más fuerte era el anarquismo: Barcelona, Cádiz, Coruña, Campo de Gibraltar, Madrid, Málaga, Oviedo, Sevilla, Valencia, Vizcaya y Zaragoza.

Las modificaciones en el status de personal.

Fueron realizadas por D. Juan de la Cierva, por la Ley Orgánica de 28 de febrero de 1908. La razón para considerar a esta Ley como de refundación de la Policía está en las tres medidas que se tomaban: el concurso-oposición, la consolidación en el puesto de trabajo, y la previsión de la jubilación.

El concurso-oposición. Sería convocado siempre que existiesen 20 vacantes de aspirantes sin sueldo, y habría exámenes cuando hubiere 10 vacantes de vigilantes de tercera. El concurso tenía dos modalidades: restringido, para los Cabos licenciados de la Guardia Civil, Carabineros, Ejército y de los Mozos de Escuadra, a quienes se les reservaba la tercera parte de las plazas; libre. El examen versaría sobre nociones y disposiciones vigentes del derecho político, administrativo, penal, procesal, legislación de policía, que se consignarán en un programa redactado para cada convocatoria.

La consolidación en el puesto de trabajo. Se consiguió mediante la regulación de la carrera administrativa (ascensos) y la consolidación en el puesto de trabajo.

El sistema de ascensos era doble: por antigüedad, o por mérito reconocido: "a elección del Ministro, entre los que figuren en el primer tercio de la escala, y estén declarados aptos para el ascenso, entendiéndose que deberán ser preferidos los abogados para las vacantes de Secretarios". Se hizo el escalafón a escala nacional.

La consolidación en el puesto de trabajo, fue tal vez la mayor aportación a esta Ley. Porque

las cesantías eran mal crónicas en la Policía y en la Administración Civil, la que más paralizaba su ascenso. ¿Cómo se iba a luchar contra la delincuencia si al cabo de uno, dos o al máximo tres años el agente volvería al seno de la sociedad expuesto a todo tipo de represalias? Para ser separados del Cuerpo debería formarse el oportuno expediente disciplinario o previo informe de la Junta de Madrid. El recurso a los Tribunales, garantizaba contra las arbitrariedades, a que daba lugar las decisiones de los Gobernadores Civiles.

Se regularizó la situación de todos los funcionarios, porque a todos se les sometió a concurso-oposición, mediante un examen que se llamó de continuación. A quienes lo superaron se les dio una plaza de funcionario en propiedad y los que suspendieron fueron apartados del Cuerpo.

La escuela de Policía.

Sobre sus orígenes existe cierta confusión, pero creemos que se debe a que muy pocos de los que han escrito sobre ello se han llegado a interpretar de una forma correcta el artículo del Reglamento de 1905. La Escuela de Policía nace como una experiencia de la especialización dentro del Cuerpo de Vigilancia. Por ello la primera escuela que funcionó en Madrid y Barcelona no iba dirigida a los que ingresaban en el Cuerpo, como ocurre ahora, sino a los que querían entrar en los Servicios Especiales —o la Sección de Investigación— es decir para aquellos que querían entrar en los servicios dedicados a la lucha antiterrorista.

Por ello en el examen de ingreso se tenían que demostrar suficiencia en materias tales como las leyes de extranjería, de asociaciones, y de armas y explosivos. El régimen de la Escuela varió enseguida cambiando su cometido: antes de que pasara un año se les encomendó el reciclaje de todos los que prestaban servicio. Por ello se decretaba:

"Será obligatoria la asistencia a la Escuela, sin perjuicio del Servicio que se les asigne, a los inspectores de tercera y cuarta clase de Barcelona, que cuenten menos de 6 meses de servicios en la Policía Gubernativa".

Se tendría como mérito el haber asistido a la Escuela en el resto de las categorías. Esta

orientación en la Escuela no se modificó hasta 1921, en que se la enseñanza se dirigió primordialmente a los de nuevo ingreso.

OTRAS CUESTIONES DE ORGANIZACION (1908-1931)

Dentro de este apartado se van a considerar a su vez cinco series de temas: la organización general, las Jefaturas de Policía de Madrid y Barcelona, las Comisarías Generales, la Dirección General de Seguridad y la Dirección General de Orden Público.

Las Jefaturas de Policía de Madrid y Barcelona.

Pero si en general no hubo modificaciones demasiado llamativas, en Madrid y Barcelona sí que se produjeron algunas, y muy importantes como vamos a ver. La principal no única, fue la creación de las Jefaturas de Policía (en Madrid con este nombre, y en Barcelona con el de Inspección General). Su cometido no era ni parecido al de una Jefatura Superior actual: sino que consistía en coordinar todas las fuerzas policiales (es decir el Cuerpo de Vigilancia y el de Seguridad), bajo las órdenes del Gobernador Civil de la provincia, que era su Jefe inmediato.

El artículo 2º del Real Decreto de 31 de diciembre de 1908 decía (aunque referido a Madrid, la misión del Inspector General de Barcelona era la misma):

El Jefe Superior asumirá el mando único de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad de Madrid, con autoridad propia en el ejercicio de su cargo y facultades delegadas por el Gobernador Civil de la provincia, en cuanto se refiera al personal de ambos Cuerpos y a la dirección de los servicios propios de los mismos. El Comisario General de Vigilancia y el Jefe del Cuerpo de Seguridad de Madrid ejercerán sus funciones a las inmediatas órdenes y cumpliendo instrucciones del Jefe Superior de Policía".

La Comisaria General de Madrid.

El Comisario General de Vigilancia, era el jefe de este Cuerpo a las órdenes del jefe Superior de Policía, y del Director General de

Seguridad cuando se estableció en 1912. El Inspector General era el jefe de este Cuerpo en Barcelona.

Sus funciones serían: debería cuidar de que sus subordinados cumplieren las órdenes que recibiesen, distribuiría los efectivos del Cuerpo de Vigilancia, resolver las dudas que tengan los inferiores con respecto al servicio, aplicar sanciones disciplinarias solamente en el caso de faltas leves, poner en conocimiento del Gobernador las graves y hacer las propuestas de recompensas.

La Dirección General de Seguridad.

La Dirección General de Seguridad había tenido un año de existencia en 1887, y había sido suprimida porque se creyó que era algo perfectamente inútil. dado que el verdadero jefe de la Policía en cada provincia era su Gobernador Civil. Por eso, ahora en 1912, cuando fue de nuevo restablecida se trataron de evitar los errores más de bulto, que se habían notado en el funcionamiento de esta Institución, y para ello se la dotó de más amplios poderes.

La causa de su nacimiento estuvo en la muerte violenta del Jefe del Gobierno D. José Canalejas, hecho ocurrido el día 12 de noviembre de 1912. La culpa recayó, como es de suponer, en los agentes de Policía, que no previnieron el atentado y no lo evitaron, cuando lo cierto es que según testimonio de sus íntimos a Canalejas le divertía el buscar excusas para zafarse de la escolta. El remedio para crear una policía más eficaz se vio en un cambio de estructura: a ello respondió el Real Decreto de 27 de noviembre de 1912, por el que se creaba la Dirección General de Seguridad.

Los fines de su creación eran según el artículo 3º: Consistir un Centro, adonde afluyan todos los datos e informaciones procedentes del territorio nacional, relacionados con el mantenimiento del orden general y con la prevención y persecución de los delitos, y demás servicios propios de la Policía, para que organizados, relacionados y complementados sean base de iniciativas y órdenes que de tal Centro partan, para su cumplimiento donde corresponda, unificando y sistematizando este servicio en todo el Reino".

La Dirección General de Orden Público.

Los años del "pistolero" (1917-1923) marcaron y definieron hasta donde se podía llegar con aquella estructura de los servicios policiales. Pero al parecer, de esto hasta 1921, coincidiendo con el asesinato de otro Jefe de Gobierno: D. Eduardo Dato, ocurrido el día 8 de marzo de 1921.

Como en anteriores ocasiones lo primero que se hizo en este caso fue destituir al Director General, al Comisario General de Madrid y al Inspector General de Seguridad. Luego, como otro trámite obligado, se le cambió el nombre a la Dirección General de Seguridad, por el de Orden Público, lo que se llevó a efecto por un Decreto-ley de 24 de junio de 1921. Pero este Decreto-ley presenta bastantes novedades.

La más importante de ellas, era sin duda, que por primera vez en la Historia de la Policía, se intentaba coordinar los servicios de la Policía Gubernativa con los de la Guardia Civil, y se sometía al Cuerpo de Seguridad, en su régimen interno, al Código de Justicia Militar.

Se ponían también importantes limitaciones a la autoridad de los Gobernadores Civiles:

"Los Gobernadores civiles, no podrán designar por sí mismos el personal que haya de ejecutar los servicios, lo cual será de responsabilidad de los jefes, y ni unos ni otros podrán alterar el destino de los funcionarios, atribución que compete exclusivamente al Director General. Ningún Gobernador podrá disponer servicios fuera del punto de destino de los funcionarios sin autorización expresa del Director General o su conocimiento en casos de reconocida urgencia y avisándolo también al Gobernador respectivo cuando salieren a otra provincia" (art. 6º).

Se suprimían dentro del Cuerpo de Vigilancia los ascensos por antigüedad, y se llevarían a efecto solamente después de haber pasado un examen de aptitud.

En este Decreto se creaban tres instituciones de tanta solera como la Escuela de Policía, con unas funciones parecidas a las actuales, el Colegio de Huérfanos y la Caja de Socorros.

LA DICTADURA DE PRIMO DE RIVERA

Ofrece una novedad muy importante en materia de organización: es una vuelta hacia atrás contemplada en la Ley Provincial de 20 de marzo de 1925, que anuló prácticamente el Decreto-ley fundacional de la Dirección General de Orden Público y puso de nuevo a la Policía en manos de los Gobernadores Civiles.

Otras modificaciones de tipo estructural, fueron la creación del Parque Móvil en 1924, las Divisiones de Investigación Social, Ferrocarriles y Fronteras y de los Tribunales de Honor. Nos limitaremos a hablar de las primeras.

La creación de las Divisiones de Investigación Social, Fronteras y Ferrocarriles se llevó a efecto por una Real Orden de 22 de noviembre de 1926. Las razones que impulsaron a su creador, el General Martínez Anido para hacerlo fueron sobre todo de orden práctico: para que imperasen criterios uniformes y se concentrara toda la información disponible en un único organismo.

Para llegar a ese fin se creaban las tres Divisiones antedichas: la de Investigación Social se dividía en doce Brigadas, que se repartían por todo el territorio nacional; la División de Ferrocarriles se dividía a su vez en tres Brigadas Móviles, y la de Fronteras, con dos Brigadas, una para la frontera francesa y la otra para la frontera portuguesa.

También y como un avance en las especializaciones, mandó formar un registro de toxicómanos el 17 de febrero de 1927. La razón que se dió para ello fue la de establecer unos mecanismos de control sobre los adictos a las drogas ilegales.

EL REGLAMENTO DE 25 DE NOVIEMBRE DE 1930

A pesar de titularse "provisional", y de haber sufrido diversas peripecias, como la suspensión de algunos de sus artículos, ha sido el reglamento que más tiempo ha estado en vigor hasta ahora: cerca de 45 años. Este es el conocido entre nosotros como "el de Mola", pues éste era el Director General de Seguridad cuando fue proclamado.

Las aportaciones de este Reglamento fueron a nuestro entender las cinco siguientes:

a) La unidad que dio a los distintos instrumentos legales (Reglamentos, Disposiciones, Ordenes...), que regían en la Policía gubernativa. Piénsese en lo que sería la existencia simultánea de tres Reglamentos de Policía: el de 1905, el de Madrid, el de Barcelona, que a lo largo del tiempo fueron sufriendo diversas modificaciones. Pues bien este Reglamento refunde todas esas normas en una sola de una extraordinaria amplitud.

b) Por primera vez también se trató de establecer las bases en que deberían fundamentarse las relaciones entre los Cuerpos de Vigilancia y el de Seguridad. El artículo 7º las definía así:

“La dirección de los Servicios de carácter policial y de conjunto de los dos Cuerpos, que constituyen la Policía Gubernativa, la asumirá el de Vigilancia; al de Seguridad sólo le incumbe actuar como auxiliares o ejecutor, salvo los casos en que, por circunstancias especiales se vea obligado a actuar por cuenta propia.”

c) La ratificación, pero muy matizada, de la dependencia con respecto a los Gobernadores Civiles. Matizada, porque introdujo una importantísima novedad en cuanto que los Gobernadores Civiles no podrían imponer por sí mismos sanciones ni otorgar recompensas. Esto era causa de malestar porque por actos similares eran objeto de tratamientos distintos según las provincias. El papel del Gobernador en estos dos supuestos queda reducido al de efectuar el trámite: sancionar o premiar pasó desde entonces a ser competencia del Director General de Seguridad.

d) Los servicios especiales que se recogieron, siguiendo con ello en la Policía de la Dictadura de las especializaciones de funcionarios fueron: Investigación criminal, Investigación social, Ferrocarriles, Vigilancia de fronteras, Vigilancia de puertos

e) La gran sistematización que se dio al Régimen disciplinario, cuya estructura y armazón sigue vigente en la actualidad a pesar de las evidentes variaciones en el contenido.

La valoración de conjunto que merece este

Reglamento es que fue muy positivo para el Cuerpo porque se reguló de una forma inequívoca su organización y funcionamiento. Porque no se limitaba en modo alguno a ser un reglamento orgánico sino a la vez un Reglamento de Servicios. El que actualmente disfrutamos es solamente orgánico, y debería ser completado con otro de Servicio.

LA SEGUNDA REPUBLICA

Proclamada la II República el 14 de abril de 1931, como suele acontecer en los casos en que se producen cambios bruscos de gobierno, hubo una serie de dimisiones, que se pueden considerar absolutamente normales. Estos ceses afectaron a toda la plana directiva del Ministerio de Gobernación, desde el titular al Comisario General del Cuerpo de Vigilancia.

Otra de las medidas que tomó la República fue la derogación del Reglamento de 1930, con una curiosa particularidad, que no se hacía referencia al tipo de Reglamento, que regiría en el intermedio. La motivación de este Decreto se limita a firmar que la suspensión del Reglamento se llevó a efecto “para el mejor servicio de la Policía Gubernativa y a reserva de la organización que en su día ha de llevarse a cabo”.

El vacío legal se intentó llenar otorgando unos poderes muy grandes al Director General de Seguridad “hasta que sea aprobada definitivamente la organización del expresado Centro directivo de los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, queda autorizado el Director General de Seguridad para determinar discrecionalmente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior, los preceptos y organismos del Reglamento.

La República se mostró especialmente sensible para solucionar determinadas circunstancias, en las que se podía caer incluso por un exceso de celo. Por ello con motivo de una felicitación colectiva al Cuerpo, mediante una Real Orden promulgada el 15 de octubre de 1933, se amnistió en la práctica a todos los que estaban sujetos a algún tipo de expediente. Como consecuencia de esa felicitación colectiva se sobreesayeron todos los expedientes, excepto los incoados por faltas muy gra-

ves, se condonaron las multas pendientes de pago, se reintegró en su puesto escalafonal a aquellos que habían sido postergados, se cancelaron todos los antecedentes y se felicitaba con premio en metálico a los que llevasen más de quince años en el Cuerpo.

Las modificaciones estructurales.

Fueron las siguientes: la creación de las secciones de Asalto dentro del Cuerpo de Seguridad, el Cuerpo de Vigilancia Local, la creación del Gabinete de Enlace, y la designación de un Comisario General para toda Cataluña, y la potenciación del Gabinete de Identificación.

Las secciones de Asalto del Cuerpo de Seguridad.

Aunque no se ha podido determinar la fecha exacta de su creación, sin embargo, según el testimonio de Miguel Maura, Ministro de la Gobernación en el primer gobierno provisional de la República, parece ser que la determinación de fundarlas se tomó la noche del 14 de abril de 1931, fecha de la proclamación de la República.

Se intentaba romper con el método tradicional de reprimir las manifestaciones ilegales, que consistía en declarar el estado de sitio, para, a continuación, emplear fuerza armada, lo que daba lugar a enfrentamiento muy violentos que solían terminar en muertes y heridas de bala. Fueron el germen de la Policía Antidisturbios.

El buen resultado que dieron sus intervenciones llevó a la República a aumentar este cuerpo de tal manera que al final de la Guerra Civil era mucho más numeroso que el propio Cuerpo de Seguridad, que terminó por llamarse de Seguridad y Asalto.

El Cuerpo de Vigilancia Local.

El problema que se trataba de solucionar fue una herencia de la Dictadura de Primo de Rivera porque éste por un Real Decreto de 1926 dio especiales facilidades para ingresar en el Cuerpo de vigilancia a los Sargentos licenciados de la Guardia Civil, Ejército, Carabineros y Mozos de Escuadra, como vigi-

lantes de segunda clase. Recién instaurada la República ese Decreto se suspendió. Pero subsistió el problema del personal destinado en él cuyos haberes corrieron el serio peligro de ser recortados drásticamente.

Para solucionar este problema se creó el Cuerpo de Vigilancia Local, al que se dio esta denominación por el lugar a que serían destinados: ciudades y pueblos que no fueran capitales de provincia. En la exposición de motivos se alegaba que "el Cuerpo de Vigilancia atiende en su función, a más de las capitales de provincia, a otras ciudades de notoria importancia por su población, situación geográfica, industrial, fabril o agrícola, pero ni éstas son debidamente atendidas porque sus plantillas tienen que ser necesariamente escasas, ni todas las ciudades que debían tener esta especial vigilancia la tienen".

Este Cuerpo fue suprimido en 1935 y sus integrantes fusionados con el Cuerpo de Vigilancia como agentes auxiliares de Tercera. Se dejó también sin efecto una cláusula legal que impedía que estos agentes pudieran ser destinados a capitales de provincias. La razón que se daba para este proceder era que así lo exigían las necesidades del servicio.

La Oficina de Información y Enlace.

Fue el antecedente de las Brigadas de información, porque la causa de su creación fue la atención que requerían los servicios de información y la necesidad de disponer de una oficina que recogiera y controlara cuantos datos tuvieran relación con la información. Los datos que recogió y analizó eran todos referidos a los Oficiales del Ejército.

El nombramiento del jefe de la Oficina y del personal destinado en ella quedó a la discreción del Director General de Seguridad, de quien dependían directamente.

En 1935 pasó a depender directamente del Ministro de Gobernación. Pero se cambió también su orientación: de allí en adelante sería la de "recoger y sistematizar los antecedentes y proponer al Ministro la tramitación de órdenes a todas las autoridades de la República".

El Comisario de Cataluña.

Fue creado en 1933. Su escala jerárquica era muy elevada porque era como Delegado

especial del Gobierno de la República en Cataluña. Dependería directamente del Director General de Seguridad, debiendo elevar por lo menos un informe semanal de la situación en Cataluña. Se trató de controlar de alguna manera la acción del anarquismo catalán que era muy intensa, y cuya negativa repetida a participar en las elecciones suponía en la práctica una grave desestabilización del sistema democrático.

El Gabinete Central de Identificación.

Aunque en capítulos anteriores, no nos habíamos referido al Gabinete, vamos a resumir ahora muy brevemente su historia. A finales del siglo XIX funcionó en el Gobierno Civil de Barcelona un Gabinete Antropométrico y Fotográfico, que había sido creado dentro del contexto de las luchas contra el anarquismo. En 1911 comenzó a funcionar en la Jefatura de Madrid un servicio de identificación dactiloscópica, y poco tiempo después en Barcelona y otras provincias. En 1912 se amplió la ficha dactiloscópica con la adición de la fotografía del detenido.

En 1921 el Gabinete de Madrid pasa a ser el Gabinete Central de Identificación, y se dispuso además que todos los gabinetes provinciales y locales enviasen un duplicado de toda ficha o reseña, con lo que se impidió que los reseñados utilizando frecuentes cambios de nombre y filiaciones, pudiesen burlar reclamaciones judiciales. También se creó en ese año el Laboratorio de Técnica Policial.

Los efectos de estas medidas fueron enormes porque gracias a ellas se consiguió el esclarecimiento de muchos delitos, que antes hubiera sido imposible, por no poder comprobar la veracidad de las confesiones de los detenidos, o la imposibilidad de reconstruir sus andanzas, incluso en el extranjero, unas estadísticas de 1933 confirman el auge que tomó en poco tiempo: fichas y reseñas dactiloscópicas, producidas en dichos gabinetes: 38.500. Reincidentes que fueron identificados con nombres que ya habían utilizado alguna vez: 14.075.

Fundándose el gobierno precisamente en la cantidad del trabajo que desarrollaba, así como su calidad, decreto en 1933 que se constituyera como una unidad autónoma den-

tro de la Policía. Para ello, y para impulsar el mejoramiento del servicio, coordinar la actuación del personal dependiente de él, se constituía en Inspección General del Gabinete de Identificación.

También en 1934, a continuación de este Decreto se dieron las Reglas a que deben atenerse los gabinetes provinciales de identidad en sus relaciones con el Central de la Dirección General de Seguridad. Reglas que han estado o están en vigor hasta hace bien poco.

EL FRANQUISMO

Se ha puesto esta ley como título genérico de esta parte, porque con ella se culminó la organización de la Policía, que pervivió hasta la ley de 1978. Se pretende distinguir en el contenido de este apartado dos cuestiones de gran importancia: la primera es la estructura interna del Cuerpo, que viene dada por la referida Ley, y la segunda, la organización general que se dio a la Policía, para agilizar su actuación: a ella se alude con el epígrafe de Regiones Policiales, que en realidad debe completarse con el de la creación de las Comisarias Generales.

Siguiendo un esquema cronológico comenzaremos por estas reformas que afectaron a la estructura general del Cuerpo, para pasar a continuación a examinar las que afectaron en su régimen interno.

Las Comisarias Generales y Jefaturas Superiores.

Las Comisarias Generales.

En anteriores capítulos se ha hablado de la existencia de la Comisaría General de Madrid, y que su misión se concretaba en ser la Jefatura del Cuerpo de Vigilancia de Madrid. Ahora por un Decreto de 8 de septiembre de 1939, que organizaba de nuevo la Dirección General de Seguridad, se crearon como dependientes de ella cuatro Comisarias Generales que tendrían un campo de actuación mucho más amplio y a escala nacional: fueron la de Fronteras, Información, Orden Público y de Identificación.

1. Fronteras: Se le encargó el control y vigilancia de ellas y de los puertos y aeródromos, información de contacto y coordinación con otras fuerzas encargadas de la represión del contrabando. De ella dependerían todas las jefaturas de fronteras.

2. Información: La labor informativa y de asuntos reservados con arreglo a la organización especial y control de extranjeros.

3. Orden Público: Mantenimiento del orden y persecución de los delitos.

4. Identificación: Técnica policial.

Jefaturas Superiores.

Fueron creadas en virtud de una orden de 7 de octubre de 1939. Eran seis: Madrid, Barcelona, Bilbao, Sevilla, Valencia y Zaragoza. Ciertamente vinieron a llenar un hueco en la organización de la Policía, porque hasta entonces se carecía de mandos territoriales intermedios entre la provincia y la dirección nacional de la policía, lo que ocasionaba trastornos en su normal funcionamiento.

Las competencias que se les atribuyeron fueron determinadas por una Ley de 2 de septiembre de 1941. Serían las siguientes: asumir el mando del Cuerpo General de Policía y de la Policía Armada y de Tráfico, dependerían directamente de ellos una serie de servicios (como Habilitación) y Brigadas, como la de Investigación Criminal, Político-Social etc., la dirección, con subordinación a los gobernadores civiles, de la prevención y represión gubernativa de los actos comprendidos en la Ley de orden público de 1933.

Otras atribuciones: la concesión de licencias para usar armas destinadas a la defensa personal y para caza; la expedición de pasaportes; hacer cumplir el régimen de extranjería; hacer cumplir las normas de policía en la industria hotelera; lo concerniente a cafés, bares y establecimientos análogos; dar licencia a los particulares que quisieran tener huéspedes en sus domicilios; cumplimiento del régimen de espectáculos públicos y de normas sobre higiene y represión de la prostitución. También podían imponer multas en determinados supuestos.

La Ley de 8 de marzo de 1941. Su importancia y contenido.

Como se ha dicho anteriormente esta Ley supuso un nuevo intento de reestructurar internamente el Cuerpo. El preámbulo de ella va más allá, pues llegó a afirmar que de lo que se trataba era nada menos que de crear una nueva Policía. Como las reformas en este país, como ya queda demostrado a lo largo de esta historia, comienzan por los cambios de nombre, al Cuerpo de Investigación y Vigilancia se le pasa a llamar Cuerpo General de Policía.

La estructura de que se la dota tiende a la centralización, nunca había estado la Policía tan centralizada como ahora, y por otro lado tienden también a su politización. El preámbulo es muy claro a este respecto: "Algunos de los medios que contribuían hasta el presente a la seguridad de la nación en su lucha contra la delincuencia en general, y, especialmente en el orden político, no responden debidamente a aquel propósito, ya que sus órganos de policía, imbuidos de un apoliticismo propio de sistemas que presenciaban impasibles su proceso de descomposición, no pueden hoy servir para su defensa, frente a los grandes peligros interiores y exteriores". Y otro párrafo decía: "Así podrá la nueva Policía española llevar a cabo la vigilancia permanente y total indispensable para la vida de la Nación, que en los estados totalitarios se logra a merced de una acertada combinación de técnica perfecta y lealtad que permita la clasificación adecuada en sus actividades y de vida a la Policía Política, como órgano más eficiente para la defensa del Estado".

La importancia de esta Ley radicó en que dotó a la Policía de una nueva estructura interna por encima de esos postulados de politización y de los medios que en ella se ponían para conseguirlo, como era el dar entrada en el Cuerpo General a los Oficiales del Ejército en sus tres vertientes (profesional, provisional o de complemento) y de la depuración de los miembros del antiguo Cuerpo de Vigilancia. La represión dentro de los dos Cuerpos de Policía no fue tan dura como en la Guardia Civil o el Ejército.

Según esta Ley de la Policía quedaría integrada por tres tipos de Cuerpos: el General de

Policía, que sustituía al tradicional Cuerpo de Vigilancia, y el de Policía Armada y de Tráfico, en el que se integraban los de Seguridad, Asalto y Vigilantes de Caminos. Y finalmente la Milicia del Partido.

El Cuerpo General de Policía.

Su misión sería la de información, investigación y vigilancia. Tendría dos escalas: la Superior o de Mando, compuesta por Comisarios, Jefes de Primera, Segunda y Tercera, y la Subalterna o de ejecución, integrada por Inspectores de primera y segunda, y agentes de primera, segunda y tercera.

En el resto del articulado se daban las normas para la refundición del Cuerpo de Vigilancia en el nuevo "General de Policía".

Policía Armada y de Tráfico.

Su misión sería la de "vigilancia total y permanente, así como de represión cuando fuera necesario". Se les sometía en su régimen interno al Código de Justicia Militar. Su mando sería ejercido "por Jefes y Oficiales del Ejército y en otra por los procedentes del Cuerpo de Policía Armada".

Destacaba también el artículo 24 por cuanto equiparaba a los Jefes del Cuerpo de Vigilantes de Caminos con el empleo de Cabos de la Policía Armada.

Milicia del Partido.

La idea era que esta Milicia fuera desapareciendo en el plazo más breve posible, para lo cual se intentaba colocar a sus miembros en las distintas instituciones del Estado.

Se volvía a crear la Escuela Superior de Policía, y se determinaba que el Reglamento vigente sería el de 1930.

La estructura de la Policía adquiere unos caracteres sumamente centralizados como no había ocurrido antes en España. Todos los Cuerpos que se integran en ella, Investigación y Vigilancia, Seguridad y Asalto y Vigilantes de Caminos son producto de gente de nuevo ingreso por la vía de agentes honorarios, de las milicias y de los supervivientes de la República después de sufrir un proceso de depuración, como consecuencia del cual

muchos fueron "congelados" en el escalafón sin posibilidad de ascender, despedidos, rebajados de categoría o jubilados anticipadamente. De todas formas, este proceso de depuración fue mucho más suave que el que tuvieron que sufrir tanto el Ejército como la Guardia Civil.

Las competencias de los Gobernadores Civiles en materia de Policía fueron reducidas drásticamente, modificando para ello en algunos puntos relativos a la organización el Reglamento de Mola, que se declaró vigente. En el caso de Madrid estas competencias quedaron reducidas prácticamente a la nada, ya que las desempeñaba el Director General de Seguridad.

En 1953 se creó el antecedente de las Unidades de Intervención dentro de la Policía Armada y de Tráfico, que eran la continuación de las secciones de Asalto, que tan buenos resultados habían dado en la disolución de manifestaciones.

El 30 de julio de 1959 se segregaron de la Policía Armada y de Tráfico las competencias relativas al Tráfico para pasarlas a la Guardia Civil. Fue una medida arbitraria e injusta porque el Cuerpo de Vigilantes de Caminos, creado durante la II República para esta misión, había sido integrado por la Ley de Policía de 1941 en la Policía Armada y de Tráfico.

Otras realizaciones importantes fueron la introducción del concurso oposición para el ascenso a la escala de Mando, para el que se reservaba el veinticinco por ciento de las plazas convocadas. Otra fue la admisión de mujeres en la oposición del Cuerpo General de Policía en 1977. (Recientemente ha ascendido a Comisario la primera mujer.)

En 1975 se promulgó un Reglamento de Policía, pero apenas entró en vigor porque fue derogado por la llamada ley de Martín Villa.

LA POLICIA DESDE 1978

La Ley de 4 de diciembre de 1978, denominada de "Martín Villa", por ser el Ministro del Interior que la impulsó, fue el primer paso —y muy importante— para cerrar la etapa de transición política dentro de la Policía, y para abrir

el camino hacia la unificación de 1886. Se cambió el nombre de los Cuerpos policiales por los de Superior de Policía y de Policía Nacional. Tuvo algunos inconvenientes como fueron que, por ser promulgada unos días antes que la Constitución de 1978, se la condenó a un período muy corto de vigencia y que no pudo ser prácticamente desarrollada.

La Constitución de 1978 reguló la Policía en el artículo 104, donde se especifica que es un Cuerpo de Policía dependiente del Gobierno y con competencias en todo el territorio nacional.

La Ley Orgánica de 13 de mayo de 1986 tuvo como principal repercusión en la Policía la unificación del Cuerpo Superior de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional en el Nacional de Policía. Uno de los problemas de esta Ley ha sido que, al intentar ser omnicompreensiva de todos los problemas policiales, se ha ido desarrollando muy despacio, estando aún en la actualidad sin completar ese desarrollo.

CONCLUSION

Para cerrar este recorrido histórico, nos limitaremos a hacer unas reflexiones, muy breves, finales.

La Policía ha dependido siempre directamente del Gobierno —de ahí su nombre tradicional de Policía gubernativa— a través del Ministerio del Interior —o del nombre que haya adoptado en cada etapa de la historia— y, salvo un etapa histórica muy concreta, de los Gobernadores Civiles.

La Policía aparece cuando se dan unas condiciones para ello, expresadas en la separación de poderes y en un código de libertades individuales, cuyo ejercicio debe ser garantizado por el poder político. En este sentido la historia de la Policía está ligada íntimamente al desarrollo de esas libertades y a la forma que adopta el Estado. El llamado modelo policial sigue siempre al modelo de Estado.

Finalmente, la Policía ha atravesado etapas brillantes y etapas más oscuras, pero en todas ellas ha habido policías cumplidores con sus deberes y con auténtica vocación de servicio a

los ciudadanos. El cumplimiento de este deber y el seguimiento de esta vocación se expresan históricamente en las muertes y heridas en acto de servicio.

BIBLIOGRAFIA

- A. F. DE N. Z. Y W. "Tratado de policía en general: bases en que se funda este ramo, necesidad de su existencia, expedición de facultades, administración". Barcelona, Imprenta Ramón Martín Indiar. 1833. Reeditado por Secretaría General Técnica Ministerio Interior en 1986.
- BATISTA, ANTONI; "La Brigada social". Barcelona, Ed. Empuries, 1995
- BLANCO, ALEJANDRO, "Historia reciente de la reforma policial". En Policía, especial La Ley. Marzo 1986. Págs XVIII-XXVII.
- BUENO, ROBERTO, "Pitrafas del arroyo (Policía y malhechores)". Madrid, 1902. Reeditado por Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior en 1988.
- COSTI Y ERRO, CANDIDO; "Manual del Agente de Orden Público". Madrid, 1886. Imprenta de José M. Ducacsal.
- COSTI Y ERRO, CANDIDO; "Prontuario de la Policía Judicial". Madrid. (?) Imprenta de José M. Ducacsal.
- CAAMAÑO BOURNACELL, JOSE, "Historia de la Policía española", Vol. I: hasta la muerte de Fernando VII, Madrid, 1972.
- CAAMAÑO BOURNACELL, JOSE, "La Policía Española 1908-1958". Libro inédito.
- CORREA GAMERO, MANUEL M. (Dir.), "La Policía española: Notas e imágenes". Madrid, 1999. Fundación Policía, 219 páginas.
- ESCOBAR RAGGIO, JOSE ANTONIO, "Historia de la Policía", Rev. Policía, Madrid, 1947.
- IBARZ IBARZ, ANTONI; "L'evolució de la Policía a Espanya (1808-1908)". En CINGA, Anuari d'Estudis del Baix Cinca-IEA, n.º 2, (1998), p. 73-132.
- JIMENEZ JEREZ, JOSE, "Oposiciones de Policía. Contestaciones al programa". Madrid, La Editora, 1914.
- MARTINEZ RUIZ, ENRIQUE, "La seguridad pública en el Madrid de la Ilustración". Madrid, Secretaría General Técnica Ministerio del Interior, 1988, 270 pp.
- MIGUELEZ RUEDA, JOSE MARIA; "Transformaciones y cambios en la policía española durante la II República". En Espacio, Tiempo y Forma, Serie V (Historia Contemporánea), tomo X (1997), págs 205-222
- MORA RODRIGUEZ, FERNANDO; "El sindicalismo policial en España". En Revista de Documentación (Ministerio del Interior), n.º 7 (septiembre-diciembre de 1994), p. 13-54.
- MOYA, MAURICIO, "La Policía y sus sindicatos en España", Madrid Ed. Fundamentos, 1982, 171 pp.
- NIETO, ALEJANDRO, "Algunas precisiones sobre el concepto de Policía", en Rev. Administración Pública n.º 81, 1976. Recogido también en Estudios Jurídicos sobre Administración y Derecho Administrativo, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, 351 pp.
- PEIRA, PABLO, "La Escuela de Policía. Labor de años". Tesina presentada en 1981 en la Escuela Superior de Policía de Avila.
- POSADA, ADOLFO, "Idea jurídica y legal de la policía en el estado", en Rev. General Legislación y Jurisprudencia, Tomo 91, págs 270.
- RODRIGUEZ ESCALONA-MADERO, EUSEBIO, "La policía en la II República", 1980 (?), 139 págs. (tesina inédita).
- TURRADO VIDAL, MARTIN, "Estudios sobre historia de la policía". Vol I, Madrid, 2.º, 1991, 326 págs y Vol II, Madrid, Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, 1991, 268 págs.
- "Introducción a la Historia de la Policía". Vol. I. La policía desde 1766 a 1873, División Formación de la DGP, Madrid, 1985.
- "Origen y creación de la Policía española. Documentos para su estudio (julio 1823-febrero 1824)", Madrid, Dirección General de la Policía, 1983.
- VIQUEIRA HINOJOSA, ANTONIO, "Historia y anecdotario de la policía española 1833- 1931". Madrid, Ed. San Martín, 1989, 327 pp, I Vol.

LA DISPUTA COMPETENCIAL EN TORNO A LA GUARDIA CIVIL

(II PARTE)

MIGUEL LOPEZ CORRAL

Teniente de la Guardia Civil
Doctor en Historia

LOS ESFUERZOS DE LA II REPUBLICA, 1931-1936

Los republicanos llegaron cargados de buenos propósitos para desmilitarizar la Administración. Sin duda era una de las prioridades de su política, y no cabe tomar a la ligera las intenciones de Manuel Azaña para cortar el politicismo del Ejército y poner término a su intervencionismo, porque se demostraron sinceras. Otra cosa es que la dinámica política que caracterizó a este convulso periodo de nuestra historia permitiera que los deseos de Azaña prosperaran mucho más allá de tímidas reformas en algunos proyectos. Con todo, se produjeron avances como la supresión de las Capitanías Generales, la aprobación de una nueva Ley de Orden Público o la creación de la Guardia de Asalto para mantener el orden en las ciudades. Ninguna, sin embargo, supuso una novedad tan sustantiva y de tanto fondo como la reforma que afectó a la Guardia Civil, y que volvió a modificar sus relaciones con los Gobernadores Civiles.

Y es que la idea de los republicanos en su concepción del orden público pasaba por desmilitarizar la Administración, devolviendo al Ejército al papel de garante de la seguridad exterior de España y confiar la seguridad interna a las autoridades civiles a través del reforzamiento de las facultades del Ministerio de la Gobernación en la materia. Tal se desprende de la aprobación de la Ley de la Defensa de la República, en octubre de 1931, y de la posterior aprobación de la Ley de Orden Público en 1933. En la primera, el artículo tercero concedía facultades especiales al Ministerio de la Gobernación, que podía, incluso, nombrar delegados especiales en las

provincias para controlar el orden. Naturalmente, esta Ley suponía que las fuerzas de seguridad pasaban a depender en la práctica de los Gobernadores Civiles, lo que se vio favorecido por la supresión de las Capitanías Generales por Decreto de 16 de junio de 1931. Esta Ley fue sustituida dos años después de su entrada en vigor por la Ley de Orden Público, cuyo principal y no disimulado objetivo era básicamente el mismo: acabar con la jurisdicción y constante intervención del Ejército en funciones de seguridad interior, otorgándole todas las competencias en esta materia a las autoridades civiles dependientes del Ministerio de la Gobernación, lo que, por supuesto, incluía a las dos fuerzas del orden destinadas a este cometido, es decir, Guardia Civil y la recién creada Guardia de Asalto, nacida precisamente para mantener el orden en las ciudades, aunque sorprendentemente le fuera dado un carácter militar y sus mandos procediesen del estamento castrense (el teniente coronel y luego general Muñoz Grandes fue su primer jefe). De nuevo se iba a intentar llegar tan lejos como en la I República en la desmilitarización del orden público y también en la dependencia funcional de la Guardia Civil.

Como se ha dicho, este cambio de dependencia experimentado por la Guardia Civil, constituyó la medida de mayor alcance que en materia de orden público se llevó a la práctica en este período. El Decreto de 16 de agosto de 1932 certificaba la supresión de la Dirección General del organigrama del Ministerio de la Guerra, transfiriéndolo al Ministerio de la Gobernación. La consecuencia inmediata fue que todas las funciones sobre el servicio de la Guardia Civil se otorgaban a las autoridades civiles, a la vez que se convertía la Dirección General en un nuevo órgano denominado Inspección General, al estilo de como se había intentado con escaso éxito en el citado Decreto de 17 de abril de 1901. Como se ve, la vieja cuestión sobre la dependencia orgánica de la Guardia Civil no sólo seguía latente, sino que resucitaba con renovada intensidad. Al igual que había ocurrido con la I República, la pelota volvía al tejado de la Administración civil. En cualquier caso, la circular del Ministerio de la Gobernación de 28 de julio es lo suficientemente explícita sobre el

fondo del asunto. Por su interés la reproducimos parcialmente:

“La obra iniciada por Decreto de 16 de agosto del año último, que suprimió en el Ministerio de la Guerra la Dirección General de la Guardia Civil y creó en el de la Gobernación los organismos directivos de dicho instituto, había de ser continuada, procediendo a una reorganización en el personal y servicios del mismo. Cuando casi todos los organismos del Estado cambian su estructura, armonizándola con las exigencias de la vida moderna, no podía esta institución, modelo de austeridad, abnegación y disciplina, pero arcaica en algunos aspectos de su organización, sustraerse a tan imperativa necesidad. Atento a ello, el ministro de la Gobernación solicitó y obtuvo de las Cortes la autorización debida... para reorganizar el Instituto de la Guardia Civil... por lo que, de acuerdo con el Consejo de Ministros, y a propuesta del de la Gobernación, vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º Subsistirán en el Ministerio de la Gobernación la Inspección General y la Sección Especial de la Guardia Civil, creadas por Decreto de 16 de agosto del año anterior...”

Enmarcada en el contexto de la política global de la coalición republicano-socialista que asumió el poder en el bienio reformista de la República (1931-1933), en su intento de llevar hasta las últimas consecuencias la eliminación de los militares de las competencias en materia de seguridad, la enunciada medida en la organización de la Guardia civil entrañaba mayor complejidad, y respondía a la idea que sobre la Guardia Civil tenía la citada coalición y, por tanto, el considerable sector de la población española que la apoyaba.

Hacia 1931, la idea de que la Guardia Civil era una fuerza al servicio de los intereses del caciquismo y de la oligarquía instalados en el poder durante la Restauración estaba enquistada entre los sectores del campesinado y el obrerismo afiliados al anarquismo y al socialismo. Como sagazmente apuntara Canalejas,

la política poco inteligente que con respecto al empleo de la Institución en desórdenes de masas llevaron a cabo los distintos gobiernos de la Restauración acrecentaron esta sensación, de manera que, proclamada la II República, las simpatías que la Guardia Civil había tenido entre la generalidad de la población española se habían devaluado. Las consecuencias no podían ser buenas para el Cuerpo, como pronto lo pondrían de relieve sucesos como los registrados el 31 de diciembre de 1931 en Castilblanco, donde los cuatro guardias civiles del Puesto fueron salvajemente asesinados por los campesinos del pueblo; la revolución asturiana de 1934 y, de forma especial, la guerra civil que sacudió España entre 1936 y 1939. Sin embargo, a la Guardia Civil no sólo se la continuó utilizando para reprimir manifestaciones de masas en los núcleos urbanos, lo que hasta cierto punto podía disculparse en los primeros meses de la República, a falta de otra fuerza paralela para tales casos, sino que ni cambiaron sus reglamentos para la ocasión ni, lo que era peor, los medios a emplear. Los sobrecogedores hechos de Arnedo, el 5 de enero de 1932, donde cinco manifestantes fallecieron por disparos de la Guardia Civil, hicieron sonar la voz de alarma en el seno del Gobierno. Encumbrado en el poder merced al apoyo de los sectores enemistados con la Guardia Civil, el Gobierno no podía hacer oídos sordos al clamor que desde el radicalismo de izquierdas pedía la disolución del Cuerpo por lo ocurrido en Arnedo. "Las masas hambrientas y explotadas se alzan, y ya no pueden contenerlas los fusiles ensangrentados y asesinos de la Guardia Civil", se podía leer en "*Mundo Obrero*" tras lo ocurrido en la población riojana. Meses atrás, Azaña había planteado esta posibilidad al ministro de la Gobernación, Miguel Maura. Pero Maura no sólo se negó, sino que impidió que se modificase "ni una coma de sus reglamentos" (16) y, por tanto, su carácter militar. Eso sí, propició que la Guardia Civil dejase de intervenir en la represión de masas, porque... "Ni su armamento —decía Maura— ni el uniforme del Cuerpo, ni su rígida disciplina, podrían adaptarse a las luchas callejeras y a la labor preventiva en la ciudad. Cada vez que intervenían era inevitable que el número de bajas fuese elevado..." (17).

El Director General del Cuerpo, el bilaureado general Sanjurjo, fuese destituido a raíz de los sucesos de Arnedo. La decisión no gustó al veterano militar africanista, que pronto fue víctima de quienes veían en él al hombre ideal para acabar con la República. El pronunciamiento militar que dirigió sin éxito el 10 de agosto de 1932, para lo que se valió de algunas compañías de la Guardia Civil, fue la excusa que allanó el camino a la coalición republicano-socialista para dar un cambio de timón a la organización de la Guardia Civil y hacerla depender en exclusiva del Ministerio de la Gobernación. Fue así como el decreto sobre la reorganización del Cuerpo, y que tanto afectaba a su dependencia funcional, sólo tardó seis días en publicarse.

Sin embargo, como dice el profesor Ballbé (18), esto no significaba consolidar la Administración Civil en la defensa del orden público, porque la Guardia Civil continuó siendo dirigida por militares (los generales Bedia y Cabanellas ostentaron el cargo hasta la llegada de Pozas Perea en 1936, que también era general). Y también lo eran importantes cargos relacionados con la seguridad, como el comandante Menéndez, participante en los sucesos de Casas Viejas cuando era Director General de Seguridad; o José Valdivia y el capitán de la Guardia Civil Vicente de Santiago Hodsson, que ocuparon idéntico cargo en diferentes momentos de la II República.

Además, la II República distó de ser uniforme en sus criterios y en sus etapas. Fruto de las notables contradicciones y de los enfrentamientos que la izquierda y la derecha políticas españolas mantenían en casi todo, la llegada de la coalición derechista-radical en 1934 supuso una involución en los avances del bienio anterior. Así, la militarización del orden público volvió a reproducirse en el bienio cedista, aunque, ciertamente, alimentado por el clima de crispación que dos años después llevaría al pueblo español al precipicio de la guerra civil. El antecedente más ilustrativo de aquel clima lo supuso la revolución de octubre de 1934. Extendida a todo el país, pero con especial incidencia en Cataluña y Asturias, fue en esta segunda región donde la situación pre bélica alcanzó la cota de mayor virulencia. Para la Guardia Civil la revolución asturiana fue dramática por partida doble. Primero, por-

que los mineros se cebaron en sus hombres, masacrando Puestos enteros, hasta causarle 111 muertos y más de ciento ochenta heridos. En segundo lugar, porque la represión que sobrevino a continuación fue puesta por el Gobierno de centro-derecha de nuevo en manos del Ejército, al ser declarado el estado de excepción en Asturias. El general Franco, encargado por Gil Robles de sofocar la rebelión en las cuencas asturianas, pudo disponer de varias compañías de la Guardia Civil para ayudar a los legionarios a controlar la situación y también para los trabajos de depuración que siguieron a la revuelta. En su Orden circular de 1 de noviembre confió la represión pura y dura a su paisano y compañero de promoción Lisardo Doval, un comandante de la Guardia Civil con pocas dudas a la hora de aplicar métodos expeditivos. Amparado por un documento del Ministerio de la Guerra donde se le decía que podía realizar su trabajo con "la necesaria autonomía y especial jurisdicción... ya que sin este requisito todos los imponderables de carácter jerárquico, burocrático y jurisdiccional, etc., hubieran sido dificultades y obstáculos" Doval utilizó una contundencia nada inteligente en la represión, y con ello alimentó la semilla del odio hacia el Cuerpo. Por desgracia, los frutos cosechados no tardarían en ser recogidos, cuando dos años después estalló la Guerra Civil, de nuevo la Benemérita sería víctima de la brutal acometida de los mineros hacia sus Unidades, ocasionándole importantes bajas con su letal dinamita impactando en las casas-cuarteles.

DIFÍCIL DILEMA, FATAL DESENLACE, 1936-1939

Estaba claro que la ambigüedad que en materia de orden público y el uso inadecuado de la Guardia Civil tenía que traerle a ésta consecuencias negativas. Pero lo peor estaba por llegar y era la Guerra Civil. Más que en ningún otro momento de su historia fue en el momento de la sublevación, durante la contienda y nada más finalizar ésta, cuando la ambigüedad y la disputa mantenida en el seno del Estado sobre el control de las competencias de la Guardia Civil afectó de manera tan-

gible y dramática al Instituto armado, sumiendo a sus hombres en un difícil dilema, de trágicas consecuencias en algunos casos. El triunfo del Frente Popular en las elecciones de febrero de 1936 devolvió el gobierno de la nación a la izquierda, es decir, a quienes desde siempre habían postulado el predominio de la Administración civil en materia de seguridad pública. El retorno de la coalición frentepopulista no tardó en tomar medidas al respecto para tratar de controlar la parcela de seguridad, impulsando medidas de hondo calado y en algunos casos desafortunadas. Es verdad que se reforzó la autoridad de los Gobernadores Civiles, haciéndolos responsables exclusivos del orden público en sus provincias; que de los cargos de la Administración relacionados con la seguridad, a excepción de las fuerzas del orden (Guardia Civil, Carabineros y Guardia de Asalto) fueron retirados los militares que los ostentaban, dándoselos a personas de la confianza del Gobierno. Así, a la Inspección General de la Guardia Civil fue destinado el general Pozas Perea, amigo personal del Presidente de la República, Manuel Azaña, desde los sucesos de octubre del treinta y cuatro; y también que al frente de varias Jefaturas de Comandancia serían destinados jefes afines al Gobierno, aunque para ello ocupasen plaza de superior categoría (fueron los casos de León, Badajoz y Navarra, por ejemplo). Pero también es cierto que la depuración llevada a cabo en las filas del Cuerpo, sumado a los cambios de destino indiscriminados, no sólo no contribuyó a mejorar la situación, sino que terminó por predisponer a muchos oficiales en contra del Frente Popular y, por tanto, proclives a la sublevación que desde marzo se preparaba por el sector más conservador del Ejército.

Para la Guardia Civil se avecinaban momentos dramáticos. Para empezar, la dependencia orgánica de la Guardia Civil de las autoridades civiles chocaba con la tradición y los reglamentos del Cuerpo, que no con su naturaleza militar. Por otra parte, todos los mandos de la Institución procedían de las filas del Ejército, donde seguían teniendo a sus compañeros de armas. Por último, en la Guardia Civil el puesto de Inspector General había gozado de una considerable autonomía desde su creación en 1844, lo que afectaba al funcionamiento del

servicio, ya que nada se hacía sin que se ordenase previamente por el centro directivo, de aquí la gran importancia del cargo de Inspector General. Pues bien, todo este cúmulo de circunstancias afloraron al estallar la sublevación militar, colocando en una situación comprometidísima a los mandos provinciales de la Guardia Civil. Sin apenas tiempo para decidirse y presionados desde los dos bandos el ¿qué hacer? se convirtió en la gran cuestión para quienes no tenían claro cómo actuar. En principio todos lo hicieron de igual forma: ordenaron la concentración de sus hombres en la capital de la provincia. Lo peor vendría a continuación. Sometidos a las presiones de ambos bandos, tenían que decidirse, y rápido, entre hacer caso a sus oficiales y tropa, favorables en su mayoría a lo que creían una justa sublevación contra quienes, según opinaban, les habían humillado y desprestigiado; o, por contra, obedecer las inequívocas órdenes de su Inspector General para que apoyasen al Gobierno de la República. En la decisión final jugó otro factor adicional: obedecer y apoyar a los militares rebeldes o mantenerse a disposición del Gobernador Civil. Ellos también eran militares y combatir contras sus compañeros de armas les parecía una temeridad; pero también eran una fuerza de orden público, a las órdenes directas de las autoridades civiles. Entonces entraron en juego la coyuntura de cada provincia y las propias circunstancias personales. Para muchos permanecía en la mente la sublevación de Sanjurjo, vivida tan de cerca y a punto de costarles su carrera, por eso no estaban dispuestos a correr un riesgo similar; para otros, sin embargo, el reproche y las críticas a lo que representaba el Frente Popular era lo más decisivo: no habían olvidado los muertos en los sucesos de Castilblanco, en la revolución de octubre del 34, o las continuas agresiones de que estaban siendo objeto, así como las sanciones sufridas. Además, para unos y para otros, la idea de entregar las armas al pueblo decretada por Pozas Perea les daba pavor.

Por todo ello, se dieron dos tipos de actitudes: la de resuelta ayuda a favor de uno u otro bando y la de mantenerse neutrales, a la espera de lo que los acontecimientos podían deparar. Para los que actuaron resueltamente habría posibilidad de que la suerte les fuese

favorable y eso les encumbrase, como le ocurrió a Romero Basart, Jefe de la Comandancia de Toledo y defensor de El Alcázar, que llegó a ser el primer Subdirector General de la Guardia Civil, al igual que Piñol Riera, Jefe del Tercio de Tenerife o, por el contrario, les fuese esquiva y eso conllevarse su muerte o condena, como la de Rodríguez Medel en Pamplona, muerto a manos de sus propios hombres después de oponerse a los intentos de Mola apoyando al Gobernador Civil; o la de Vega Cornejo en Badajoz, que corrió la misma suerte. También son conocidos los casos del general Aranguren, Jefe de la Zona de Barcelona, que contribuyó decisivamente al fracaso de la sublevación con su decidido apoyo a la Generalidad, por lo que fue fusilado tras resultar capturado en Valencia, poco antes de embarcar para el exilio; o el de Baraibar, Jefe de la Comandancia de Las Palmas, que desoyó las órdenes de Franco y se puso a disposición del Gobernador Civil, lo que estuvo a punto de costarle ser fusilado cuando al finalizar la contienda fue sometido a un consejo de guerra sumarísimo, del que salió sólo expulsado del Cuerpo gracias a que pudo demostrar que tanto Pozas como el Gobernador Civil Boix le habían ordenado capturar a Franco vivo o muerto, y no lo hizo cuando, ciertamente, tuvo oportunidad.

Durante la guerra las consecuencias también serían negativas. Como el resto del país, la Guardia Civil quedó dividida en dos bandos. En el republicano las cosas no pudieron ir peor. Pese a que según Salas Larrazábal un sesenta y cinco por cien permaneció fiel al Gobierno y a su determinante papel para evitar que las principales capitales cayesen en manos de los sublevados, el Decreto de 30 de agosto de 1936 cambió su denominación por el de "Guardia Nacional Republicana", que sería disuelto el 27 de diciembre del mismo año en beneficio de un Cuerpo de Seguridad, híbrido de todos los entonces existentes y que, naturalmente, tendría carácter civil (La Guardia Nacional Republicana siguió siendo un Cuerpo militar con las mismas funciones que antes tuvo la Guardia Civil y sólo se modificaba la designación del Cuerpo y la uniformidad de sus componentes, que combatieron en los frentes con mejor o peor suerte. Esta situación cambió esencialmente a finales de 1936.

Para entonces la Guardia Nacional Republicana y la vieja Guardia Civil, en la que habían ingresado todos los que el 19 de julio tenían presentada solicitud de admisión, fueron enviados a los frentes, donde combatieron con extraordinaria eficacia. Por este motivo, la Guardia Nacional Republicana apenas fue empleada en las misiones que le eran propias, en las que fue sustituida por las milicias y que se organizaron como un Cuerpo autónomo dependiente de la Dirección General de Seguridad, denominado Milicias de Investigación y Vigilancia de Retaguardia. Sus propios errores llevaron al general Miaja a proponer su disolución y encuadramiento dentro de las Brigadas Mixtas del Ejército. Fue entonces cuando el gobierno republicano decidió dar una nueva estructura a las fuerzas de orden público, decretando -27 de diciembre de 1936- la disolución de todos los Cuerpos existentes para crear el Cuerpo de Seguridad, único encargado de "todas las funciones relacionadas con el mantenimiento del orden, vigilancia e investigación". Como se esperaba, el flamante Cuerpo tendría carácter civil. En su preámbulo se decía: "Desde hace años se sintió la necesidad de organizar los servicios y personal que afectos al Ministerio de la Gobernación realizan las funciones de mantenimiento del orden público: Para remarcar su carácter civil los mandos de las unidades tomarían denominaciones distintas "a las que éstas tienen en el Ejército". La medida no cuajaría, como tampoco lo harían las posteriores reformas habidas hasta el final de la guerra y que, naturalmente, nacerían con una dependencia funcional de las autoridades civiles. En el bando nacional, si bien la Guardia Civil permaneció en un principio como tal, manteniendo su misma estructura y desde Valladolid continuó funcionando un centro directivo -inicialmente al mando de un general del propio Cuerpo, De la Cruz Boulosa, y luego del general Eliseo Alvarez Arenas, del Ejército- encargado del servicio de seguridad que la Institución siguió haciendo en las zonas de retaguardia o alejadas de los frentes de guerra, la realidad fue que a punto de finalizar la contienda y aún después, Franco pensó seriamente en su disolución. Las razones esgrimidas por el general triunfador de la guerra eran que no le había sido suficientemente fiel y que

por su culpa la sublevación había fracasado en Madrid y Barcelona, culpando de ello a su oficialidad. En ambos casos Franco tenía razón, pero la coyuntura internacional y las fuertes presiones que recibió de algunos de sus generales más allegados, como Jordana y Alonso Vega, le hicieron desistir. Eso sí, fue a cambio de un férreo control sobre ella y un reforzamiento de su carácter militar, como enseguida veremos.

MAS MILITARES QUE NUNCA, 1940-1975

Como ya ocurriera después del sexenio revolucionario, el régimen surgido de la guerra civil se blindaría contra cualquier intento de suplantar su poder a base de una militarización a ultranza, sin precedentes hasta entonces en la historia de España. La estructura del orden público se articuló en torno a tres soportes claramente militarizados y bajo la atenta vigilancia del Ejército: los altos cargos de la Administración, la legislación y las fuerzas de orden público.

El Ejército se volvió a constituir en la columna vertebral del régimen, controlándolo casi todo. Su intervención en política fue amplísima, acaparando los principales puestos de la Administración, de manera muy especial en el ramo de la seguridad. Baste decir que desde 1940 a 1973, en que llegó Arias Navarro al cargo, ocuparon el Ministerio de la Gobernación los generales Galarza, Blas Pérez, Alonso Vega y Garicano Goñi; que el 57 por 100 de los altos cargos de la Dirección General de Seguridad y el 45 por 100 del Ministerio de la Gobernación también eran militares. Por supuesto, esta tendencia también afectaría a los Gobiernos Civiles. En el mismo período, un 37 por 100 fueron ocupados por militares de distinta graduación, entre los que se encontraron varios guardias civiles. Además, a los militares se les daba esta responsabilidad en las provincias más importantes, como eran Barcelona y las del País Vasco, dejando la de las provincias menos importantes para civiles afines al régimen, por lo general procedentes del Movimiento.

Pero era igual, porque su ascendencia en materia de seguridad había quedado despojada hasta la mínima expresión tanto en unas

como en otras de aquellas provincias. El hecho de que sus funciones las compaginase con las de jefe provincial del Movimiento y de que el orden público estuviese supeditado a una legislación puramente militar, les llevó a un segundo plano. El bando de guerra que se dictó en la zona nacional el 28 de julio de 1936 continuó vigente bastante tiempo después del final de la contienda (en concreto hasta una sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1948, ratificada por declaración expresa del Decreto de Presidencia del Gobierno de 7 de abril de 1948), con lo que la jurisdicción militar mantenía en la práctica todas las competencias ante las posibles alteraciones del orden. Además, el Código de Justicia Militar de 17 de julio de 1945 consolidó la condición militar que la propia Ley y sus reglamentos otorgaban a las fuerzas encargadas de mantener el orden. Su artículo 312 era palmario al respecto: "Se reputará fuerza armada no sólo a los individuos de los Ejércitos, sino también a los de la Guardia Civil, siempre que vistan sus uniformes reglamentarios y presten servicio propio de su instituto, aunque lo verifiquen por mandato o en auxilio de la autoridad civil, administrativa o judicial... Asimismo, se reputará fuerza armada a los individuos de los Cuerpos o Institutos militarmente organizados cuando así lo dispongan sus leyes", en clara alusión a la Policía Armada. De esta forma, la figura del Gobernador Civil quedaba tan sólo para asuntos de escasa entidad, entendiéndose por tales los referidos a autorizaciones sobre apertura o cierre de establecimientos públicos, y sanciones contempladas en la Ley de Orden Público y distinta reglamentación administrativa.

El tercer soporte lo constituían las fuerzas del orden, auténticas protagonistas de la seguridad y con gran autonomía en este sentido, aunque siempre bajo el estrecho control del Ejército. Su número se circunscribió a dos: la Policía, para conservar el orden en las ciudades (junto a la Policía uniformada, pasó a adquirir cada vez más protagonismo la conocida como gubernativa, que, en efecto, tenía carácter civil y no portaba uniforme, por lo que coloquialmente se la denominaba "secreta") y la Guardia Civil para prácticamente todo tipo de funciones. En el caso de la antigua Guardia de Asalto, ahora denominada Policía Armada,

su control escapaba en parte a los Gobernadores Civiles y se acercaba al del Estamento castrense por la promulgación de la Ley de Policía de 1941, que establecía que este Cuerpo "tendrá carácter y organización eminentemente militar y sus componentes quedan sujetos en todo al Código castrense", lo que equivalía a que sus mandos serían oficiales y jefes procedentes del Ejército, como así contemplaba el artículo diecinueve de la citada Ley. Por lo que respecta a la Guardia Civil, si bien siguió manteniendo la dependencia dual que la había caracterizado, el control a que fue sometida por parte del Ministerio del Ejército fue más espectacular que nunca. Así lo constatan la Ley de 15 de marzo de 1940 y el reglamento militar del Cuerpo aprobado el 23 de julio de 1942.

Clave para comprender la travesía y papel de la Guardia Civil durante los cuarenta años de dictadura franquista, la Ley de 15 de marzo de 1940 puede ser considerada con razón como la normativa base que perfiló las líneas maestras de la que muchos entendieron se trataba de "La Guardia Civil nueva". Esto era, una Institución más militarizada y más controlada que nunca por el Ejército, como lo demostraba la depuración de la mayoría de sus mandos (eran claras las represalias por su actuación durante la Guerra Civil), y el hecho de que hasta un sector del mismo pasaba a integrarse en la Guardia Civil, pero a las órdenes directas de los Capitanes Generales: "Las Fuerzas Armadas —decía el artículo primero de la Ley— a las que se adscriben los servicios de policía, orden y vigilancia en los casos y lugares del territorio nacional que se indican, pertenecerán al Cuerpo de la Guardia Civil, que se reorganiza con esta ley con mando, disciplina y fuero militar, ejerciendo la jurisdicción los generales jefes de las Regiones Militares". Se trataba de las unidades adscritas a los llamados Tercios de Fronteras, en su mayor parte compuestas por veteranos de la guerra, a los que luego se les dio la oportunidad de integrarse en la Guardia Civil como individuos de tropa, aunque ostentasen el empleo de sargento. Por otra parte, el Director General continuó siendo un oficial general del Ejército, lo que contemplaba el artículo segundo: "Al frente del Cuerpo estará un oficial general del Ejército de Tierra, con el título de Director

General de la Guardia Civil". Pero no sólo el Director sería del Ejército, porque el artículo catorce señalaba que los "jefes y oficiales de los Tercios de Fronteras pertenecerán, en principio, al Ejército de Tierra, formando parte de las plantillas y escalafones de las distintas armas...", lo que estaría en vigor hasta 1959, año en que se dispuso que estos Tercios los mandasen jefes de la propia Institución, sino que, además, los artículos quince y dieciséis reservaban la mitad de las vacantes de teniente al Ejército, las dos terceras partes del empleo de capitán y el 80 por 100, como mínimo, de las de comandante (artículo quince), argumentando para ello que: "Agotado el personal de jefes procedentes de los cuadros actuales de la Guardia Civil, todas las vacantes en los empleos de coronel y teniente coronel, y las restantes... se servirán por los jefes y oficiales del Ejército de Tierra que lo soliciten y cumplan las condiciones que se establezcan" (artículo 16).

En cuanto a la dependencia orgánica, seguía siendo doble, de los Ministerios del Ejército y de la Gobernación, por lo que no debe sorprender el contenido del artículo tercero: "El Director General de la Guardia Civil y los jefes de las comandancias y unidades de las provincias, seguirán dependiendo del Ministerio de la Gobernación y de los Gobernadores Civiles, respectivamente, en todo lo concerniente a los servicios, acuartelamiento, percibo de haberes y material", ahora bien, el hecho de colocar el tema de la dependencia en el artículo tercero en lugar del primero, como hasta ahora había sido habitual, evidenciaba el auténtico objetivo de la normativa.

Con todo, la medida sin duda de más alcance de aquella Ley que configuró la "Nueva" Guardia Civil no era la acentuación de su militarización, que ya se esperaba, sino que consumaba la eliminación del Cuerpo más veterano de cuantos existían en España: el de Carabineros, que pasaba a integrarse dentro de la nueva estructura de la Guardia Civil, incluidas sus competencias (artículo cuarto): "Se suprime la actual Inspección General de Carabineros, cuyos cometidos y funciones se agruparán en una sola sección de la Dirección General de la Guardia Civil, a cuyo Director General pasarán las atribuciones conferidas actualmente al Inspector General de Cara-

bineros. El personal de este Cuerpo será adscrito a los distintos servicios que por esta ley se fijan como privativos del Cuerpo de la Guardia Civil". A pesar de que la propaganda del régimen pretendió disfrazar la medida como una fusión para hacerla menos traumática, la verdad era que se trataba de una absorción en toda regla, lo que, a su vez, era paradigmático de la firme voluntad de la Jefatura del Estado por deshacerse de alguno de los dos Cuerpos de seguridad heredados que durante la guerra no se habían decantado claramente contra la República en 1936. El escaso peso específico y el creciente deterioro en su imagen hicieron que el elegido fuese el de Carabineros.

Por su parte, para la Guardia Civil esta absorción suponía reforzar su plantilla y sus ya amplias competencias. A partir de ahora apenas quedaría parcela de la seguridad al margen de la Guardia Civil: "Al Cuerpo de la Guardia Civil —señalaba el artículo quinto— le corresponde la vigilancia y guarda de los campos, pueblos, aglomeraciones rurales, factorías, centros industriales y mineros aislados de las poblaciones, las de costas y fronteras, la persecución del contrabando y fraude, la previsión y represión de cualquier movimiento subversivo y, en todo momento y lugar, la persecución de delincuentes...". También significaba hacer pender sobre ella una espada de Damocles. Así debe ser considerado el que la Guardia Civil fuese la encargada por el régimen de reprimir "cualquier movimiento subversivo", en clara alusión al maquis que se hallaba enquistado desde el inicio de la guerra en los sectores montañosos del país. Sin duda se trató de un reto para los hombres de la Institución, en cuya función puso todo su empeño, tal vez porque en ello le iba su supervivencia. En cualquier caso, el salir airoso del trance que supuso su indudable triunfo sobre el maquis (erradicado oficialmente en 1952), no sólo le granjearían la consideración y el respeto del régimen, sino que sus competencias se vieron ampliadas todavía más. Quizá la de mayor resonancia y trascendencia fue cuando se le confió la vigilancia del tráfico rodado en las carreteras españolas, hasta entonces reservada a la Policía Armada, pero que a partir de 1959 pasó a la recién creada Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, que

en poco tiempo se convirtió en el buque insignia de las especialidades del Cuerpo. Por consiguiente, además de mantener su indudable peso específico, jamás hasta entonces, ni siquiera durante la Restauración, la Guardia Civil había asumido tantas funciones. Y si bien en apariencia las ciudades quedaban reservadas para la Policía Armada, el espíritu de la Ley (véase el artículo quinto) le dejaba la puerta abierta a posibles intervenciones en los principales núcleos urbanos, y de hecho la realidad vino a ponerlo de manifiesto.

Toda la normativa que vendría a continuación de la Ley de 15 de marzo de 1940 continuaría la tendencia de reforzar el control de la seguridad pública por parte del Ejército, a partir del control de los cuerpos de seguridad. De aquella, dos medidas nos interesa citar para este estudio. Una fue la Orden de 8 de abril de 1940, por la que se creaba el Estado Mayor de la Guardia Civil, al que sólo podían optar oficiales del Ejército, y que como órgano de asesoramiento próximo al Director General, pasó a supervisar todos los movimientos del Cuerpo. La otra fue la reforma del Reglamento para el Servicio, aprobada el 23 de julio de 1942, y que en su artículo primero ratificaba la pertenencia de la Guardia Civil a las Fuerzas Armadas: "El cuerpo de la Guardia Civil, cuya principal divisa es el honor, es uno de los que integran el Ejército".

Esta situación tuvo el reflejo que se esperaba en el orden público. Las fuerzas de la Guardia Civil tenían una libertad extraordinaria en sus actuaciones, amparadas por el fuero militar. En realidad se trataba de una situación singular, en la que la beneficiada era la autonomía de la Guardia Civil (no así al personal civil, afectado por la jurisdicción militar cuando en un altercado de orden público surgían enfrentamientos con los hombres de la Benemérita). Lo era porque si bien el Ejército controlaba a la Guardia Civil, lo hacía desde dentro de la propia Institución, como un eslabón más de su engranaje: "... los aparatos policiales —la Policía Armada y la Guardia Civil—, no son más que el Ejército. En otras palabras, no es una fuerza de Policía paramilitar, sino una fuerza militar en igualdad de condiciones con el resto del Ejército" (19), pero sin que las autoridades militares al margen del Cuerpo tuviesen apenas competencia, porque la ley se

lo impedía. En cuanto a las autoridades civiles, también, porque a pesar de que para su servicio peculiar dependían del Ministerio de la Gobernación, como integrantes de las Fuerzas Armadas eran considerados centinelas de servicio permanente, con lo cual era difícil establecer la frontera entre una jurisdicción y otra. En cualquier caso, la apuntada legislación franquista vigente durante la posguerra dio casi siempre la razón a las fuerzas del orden en los conflictos que se generaron con los Gobernadores Civiles. Un caso ilustrativo lo fue, por ejemplo, con motivo de la detención que en 1945 hizo el teniente coronel Jefe de la Comandancia de Cáceres sobre el alcalde de un pueblo de la provincia donde el mismo jefe de la Guardia Civil había ordenado fusilar días antes a los guardias del Puesto (Mesas de Ibor), por supuesta "cobardía ante el enemigo", sin juicio previo y amparándose en lo legislado por el Código de Justicia Militar de la época. La detención del alcalde provocó la llamada de atención del Gobernador Civil de la provincia, alegando que ... "Con las jerarquías del Movimiento —indicaba su escrito de fecha 3 de mayo de 1945— existe una Ley de Fueros a la que es preciso atenerse y por lo que respecta a las autoridades locales, como la del Alcalde, también es preciso sujetarse a los procedimientos legales que no en este caso empleados por el teniente instructor designado por V.S. para la práctica de unas diligencias". La respuesta del teniente coronel no se hizo esperar. Convencido de su poder, un día después contestaba al Gobernador Civil: "Por ser secreto lo actuado por el juez y no creo por ello procedente sea mi Autoridad la llamada a interpretar la Ley de Fueros ni lo legislado sobre autoridades locales en el caso presente, ya que el juez es autónomo y en nada depende de esta Jefatura ni de V.E.". En realidad, en todas las actuaciones de la Guardia Civil en relación con la lucha contra el maquis se sustanciaban dentro de la jurisdicción militar, con lo que escapaban a las competencias de los Gobernadores Civiles.

Como hemos señalado, el fondo de esta legislación no significaba alterar la dependencia de la Guardia Civil. De hecho, al mantenerse, hizo que la relación del Cuerpo con los Gobernadores Civiles fuese bastante estrecha, en la medida que podía serlo. Como par-

tes importantes en la estructura del régimen surgido de la Guerra Civil, ambas instituciones se respetaban y colaboraban con lealtad en los mismos fines. Los Gobernadores Civiles eran conscientes de que sus posibilidades en materia de orden público estaban limitadas. En realidad, todo era cuestión de adaptarse a una situación que venía impuesta. Tal vez por ello, la asumían con la naturalidad de quien comparte la esencia de una causa que, además, defendían abanderando la representación del Estado en las respectivas provincias. Los Gobernadores Civiles eran la más genuina encarnación del significado del régimen y conviene recordar que todos procedían de alguna de las familias que lo sustentaban, bien el Ejército, bien el Movimiento, por lo que la afinidad política estaba fuera de toda duda. Tanto Gobernador Civil como Guardia Civil eran meros instrumentos de ambas familias y en aquel régimen todos los resortes de poder llegaron a comprender su papel, de modo que mientras no aparecieron las primeras fisuras en el andamiaje del franquismo, para lo que habría que esperar dos décadas, la maquinaria del Estado funcionó con sincronía admirable. La Guardia Civil y la Policía en sus respectivas parcelas de la seguridad, y los Gobernadores Civiles como órgano más sancionador que inspirador de una política de orden público, mantuvieron una relación estrecha en la medida que podían hacerlo y, desde luego, de recíproca colaboración y cordialidad.

Esta situación de prevalencia militar en materia de seguridad pública se mantuvo así hasta el inicio de la década de los sesenta. El punto de inflexión lo supuso la Ley de Orden Público de 1959, que conseguía burlar la ascendencia castrense en beneficio de las autoridades civiles, al menos en la teoría. En ella se decía que la jurisdicción militar seguiría entendiéndose de los delitos que... "afectando al orden público, le están atribuidos con arreglo a lo establecido en las leyes especiales". Pero la reforma administrativa hacia otros campos de la actividad estatal auguraba que algo estaba cambiando. Por lo pronto, el monolitismo en las entrañas del régimen empezaba a fragmentarse y de la sumisión más completa por parte de los Gobernadores Civiles se pasó a una tenue pero perceptible reacción, reivindicando un papel más protagonista en el campo

del orden público. El Ministro de la Gobernación llegó a denunciar en un informe remitido el 23 de julio de 1960 al del Ejército la extralimitación en que incurría la jurisdicción militar en el proyecto de decreto de bandidaje y terrorismo de ese mismo año, sugiriendo su acomodación a la Ley de Orden Público. Las protestas surtieron efecto, porque el Consejo de Ministros decidió rechazar las pretensiones del Ministerio del Ejército, señal inequívoca de que la tendencia comenzaba a invertirse.

No obstante, habría que esperar todavía otra década para que el cambio de tendencia se consolidase. En los años sesenta el peso específico de los militares dentro del régimen era todavía demasiado grande para que nadie se atreviese a desafiarlo abiertamente. Los generales habían combatido en la guerra civil y la mayoría de los oficiales estaban comprometidos con la idea de que una de las principales funciones del Ejército era garantizar la continuidad de los principios fundamentales del régimen y defenderlo de la "anti España" que había sido derrotada en 1939. Además, cuando el independentismo brotó con fuerza en el País Vasco en forma de terrorismo, el clásico corporativismo militar salió de nuevo a relucir, alarmado por la resurrección del viejo fantasma que volvía a amenazar la unidad de España desde el separatismo de ETA. Más que nunca durante el franquismo, el cierre de filas en los cuarteles se hizo patente. Vigilantes ante cualquier reforma en la Administración del Estado que pudiese rebajar su cota de poder, los militares presionaron cerca del Ejecutivo y de El Pardo para que la apertura no llegase más allá de lo estrictamente permisible. El desarrollismo económico impidió finalmente que la involución del régimen llegase a producirse, pero a ETA le cabe el "honor" de, cuando menos, retrasar su apertura, además de llevar la desolación a cientos de hogares españoles, especialmente de los muchos guardias civiles víctimas de sus brutales atentados.

LA LLEGADA DE LA DEMOCRACIA, 1976-1982

Sin embargo, como la mayoría de los restantes sectores del régimen, a finales de los años sesenta los militares sabían que tras la

desaparición de Franco se producirían cambios inevitables. El problema era cómo afrontarlos sin alterar lo esencial de aquel régimen. Se trataba de que la tradicional supremacía militar no se viese suplantada por la civil, propia de los regímenes democráticos, de modo que no iba a resultar fácil cambiar las cosas en materia de seguridad. Así lo demostró la situación vivida en los primeros meses que siguieron a la muerte de Franco, durante la etapa Arias Navarro al frente del Gobierno, en que todo siguió igual a como estaba antes de noviembre de 1975. Pero los cambios eran cuestión de tiempo. Y aunque contaron con la oposición de los sectores más duros del Ejército, se antojaban imparables.

Las razones estaban en la coyuntura económica española y en la decidida voluntad de amplios sectores de la clase política que tanto desde dentro del régimen como desde la oposición ambicionaban la implantación de un sistema democrático de corte occidental. El aludido desarrollismo económico que caracterizó a España en la década de los sesenta y principios de los setenta, porque favoreció un dinámico crecimiento industrial y sobre todo urbano que junto a la penetración de capital extranjero, la competencia, el turismo y las remesas de emigrantes que pudieron tomar contacto con las sociedades democráticas europeas, facilitarían los objetivos. La firme voluntad política, porque fue capaz de conducir con destreza un proceso de transición de un régimen autoritario a otro democrático, en donde la moderación de la oposición y la generosidad y capacidad de liderazgo de las élites facilitaron el consenso y el clima necesario para delinear la estrategia que finalmente llevó al país al grupo de democracias de su entorno europeo.

Al igual que ocurriera en 1873 y en 1931, el cambio político representaba una nueva oportunidad para lograr la subordinación militar a la civil. A partir de las lecciones de la historia y arropados por una situación política que nada tenía que ver con las dos mencionadas, los demócratas instalados en el poder tras la muerte de Franco se apresuraron a conseguir la anhelada supremacía civil (aquí sólo nos interesa en lo que afecta a la seguridad ciudadana). El primer objetivo para conseguirlo era claro: desplazar al Ejército de la Adminis-

tración civil. La única manera era deslindar las FAS de las Fuerzas de Seguridad. Esto sólo se podía conseguir a través de una Ley de rango superior a las existentes. Como el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado franquista de 1967 contemplaba que las Fuerzas Armadas estaban "constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de orden público", hubo que esperar a la aprobación de la Constitución de 1978 para acabar con esta integración. En su artículo 8, el texto constitucional no puede ser más claro en su intento de desvincular el aparato policial del militar, al afirmar que "Las Fuerzas Armadas están constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire"; además, también desgaja a las Fuerzas Armadas de todo tipo de competencia policial, al menos en período de normalidad, cuando señala que tienen como misión "garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional". Como era lógico, la seguridad interior tendría que recaer entonces exclusivamente en el aparato policial, representado por las ahora denominadas Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. La redacción del artículo 104 de la Constitución así lo confirmó: al recoger que su misión era la de "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana".

Sentadas las bases legales para proceder al traspaso de poderes que sometiese el orden público al control de las autoridades civiles, los siguientes movimientos del Gobierno de la UCD se encaminaron a reformar el aparato policial. Dos leyes fueron determinantes en este sentido: la de Policía y la Orgánica de la Defensa.

La primera no tardó en producirse y a pesar de la pretendida sinuosidad de su redacción, no ocultaba sus verdaderas intenciones. Apenas unos meses después de votada la Constitución, la Ley de Policía de 4 de diciembre de 1978 alumbró el camino a un nuevo diseño policial, que suponía un cambio cualitativo importante con respecto al existente desde 1941. Consensuada por las fuerzas políticas signatarias de los Pactos de La Moncloa y sin entrar a valorar la merma que significó para las funciones y protagonismo de la Guardia Civil el que en los núcleos urbanos

de más de 20.000 habitantes o cuya importancia lo requiriera el orden público pasase a ser asunto de la Policía (lo que escapa a las pretensiones de este trabajo), esta Ley limitó las competencias de la jurisdicción militar al declarar en su artículo quinto que sería la jurisdicción ordinaria la competente para conocer de los delitos cometidos contra los miembros del Cuerpo Superior de Policía, de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, es decir, los tres soportes de la seguridad ciudadana que por ahora tenía la democracia en proceso de implantación. En el caso concreto que aquí nos ocupa —el de la Guardia Civil— el artículo quinto no podía ser más ambiguo, pero paradójicamente claro: en él se decía que tendrá fuero militar (o sea, consideración de fuerza armada), pero a continuación añadía: "salvo en lo que se refiere a los delitos que se cometen contra sus miembros en el ejercicio de las funciones señaladas en esta Ley, de cuyo conocimiento será competente la Jurisdicción Ordinaria". Asimismo, se despojaba de la tradicional condición de aforados a los miembros de estos Cuerpos cuando se otorgó idéntica competencia para conocer los delitos cometidos por los mismos en el ejercicio de sus funciones policiales. En donde la Ley no utilizaba un doble lenguaje era en la dependencia de las Fuerzas de Seguridad. Su artículo 3.2 ordenaba que bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, el mando de las Fuerzas de Seguridad será ejercido directamente por el Director de la Seguridad del Estado (órgano creado por esta Ley), "de quien dependerán las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, cuyas funciones coordinará..." (Esta competencia sería luego especificada más ampliamente en el Decreto 1158/80, de 13 de junio, que también otorgaba el rango de Secretario de Estado al Director de la Seguridad.)

El siguiente peldaño en el control del aparato policial por parte de la Administración civil llegó por fin al nivel provincial. Si nunca se había dudado de las prerrogativas que en teoría poseían los Gobernadores Civiles en materia de seguridad pública, también era verdad que la legislación tampoco había sido generosa con ellas. A esto urgía poner fin. El Decreto 3117/80 de 22 de diciembre sobre el "Estatuto de los gobernadores civiles", recogía

sin paliativos en su artículo 17 que las competencias de los Gobernadores Civiles eran, entre otras, las de "Mantener el orden público y proteger a las personas y bienes"... (apartado c) y la de "Ejercer la Jefatura de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado" (apartado d). Con esta redacción se pretendía dejar claro que con la llegada de la democracia los Gobernadores Civiles recuperaban el peso específico en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, y a ellos antes que a nadie debían subordinarse las Fuerzas de Seguridad.

Pero para que el camino quedase completamente allanado, todavía era necesario salvar una difícil barrera. Esta no era otra que la doble dependencia de la Guardia Civil. El debate sobre el viejo contencioso volvió a plantearse con ocasión de la discusión parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica de la Defensa Nacional, y en él asistimos a un nuevo enfrentamiento entre los posicionamientos tradicionales. De un lado se alineaban el ala más intransigente del Ejército, apoyada por sectores de la ultraderecha y también el sector conservador representado por Alianza Popular, partidarios de una postura inmovilista que contemplase un Cuerpo militar perteneciente al Ejército y, por tanto, con una fuerte vinculación al Ministerio de Defensa. De otro, las fuerzas progresistas de izquierdas, abanderadas por el PSOE y el Partido Comunista, que reivindicaban la vieja aspiración de una Guardia Civil desmilitarizada y exclusivamente dependiente del Ministerio del Interior. Por su parte, el Gobierno centrista de la UCD había redactado un Proyecto en el que dedicaba dos artículos a la Guardia Civil, dentro del Título VI. El artículo 35 decía que:

"La Guardia Civil es un cuerpo militar que, como tal, forma parte del Ejército de Tierra y depende en su organización, personal, disciplina, armamento y servicio militar del Ministerio de Defensa. En el desempeño de sus funciones relativas al orden y la seguridad pública depende del Ministerio del Interior, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana.

El Reglamento Orgánico de la Guardia Civil será aprobado por el

Gobierno a propuesta de los Ministros de Defensa e Interior y regulará, de acuerdo con la ley, su organización y funciones."

Más que sus propios deseos, fue la prudencia ante el temor a una reacción desairada de un importante sector del Ejército y de la vieja guardia franquista lo que probablemente guió a los ponentes del Proyecto a actuar con cautela en la redacción así presentada al Pleno del Congreso de los Diputados. La patata caliente pasó entonces al tejado de los grupos que configuraban el arco parlamentario, y aunque las discusiones giraron en torno a la pertenencia o no del Cuerpo a las Fuerzas Armadas, lo que en realidad se estaba ventilando era su dependencia funcional. Así lo demuestra una lectura detenida del contenido de las enmiendas.

En la intervención del grupo Comunista este planteamiento de fondo se ve meridiana-mente. Los comunistas formularon una enmienda de supresión de todo el Título VI, razonándola en que la Guardia Civil no formaba parte de las Fuerzas Armadas en virtud del contenido del artículo 81 de la Constitución, ley que, además, deslindaba claramente el encuadramiento y funciones de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad. Sin embargo, vemos que lo que menos le importa es el carácter militar del Cuerpo y, en una postura que ponía de relieve su deseo de contribuir a consolidar el proceso democrático, a la vez que una evolución cualitativa en sus planteamientos de otras épocas con respecto a la Guardia Civil, los comunistas no dejaban lugar a las dudas sobre sus auténticas intenciones, al añadir que: "La Guardia Civil es un Cuerpo de Seguridad Pública y sus funciones deben estar determinadas en la Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana; debe estar concebida como un Instituto Armado de organización y estructura militar, no integrado en las Fuerzas Armadas, y, por tanto, dependiente del Ministerio del Interior. Las funciones relacionadas con la defensa nacional deberán ser determinadas conjuntamente con el Ministerio de Defensa, mediante Ley". Más aún, llegaban más lejos al reconocer que estarían dispuestos a admitir su naturaleza militar, "ya que —decía la enmienda— lo más grave no es el

carácter militar de la Guardia Civil, ni el que en relación con las funciones policiales se duplique o se refuerce un cuerpo con estructura civil y otro con estructura militar, sino que lo que nos parece absolutamente inadmisibles es el problema de la doble dependencia de la Guardia Civil respecto del Ministerio del Interior y respecto del Ministerio de Defensa. Admitiríamos, incluso, que la Guardia Civil fuera un Cuerpo militar, con estructura militar, con organización y disciplina militar, pero —esto es lo importante— dependiente del Ministerio del Interior, porque creemos que lo que desnaturaliza totalmente la función policial es que exista un cuerpo que tiene funciones policiales y que, al mismo tiempo, depende del Ministerio de Defensa y se despliega siguiendo no sólo las necesidades de la función policial, de la seguridad ciudadana, sino siguiendo las necesidades de la defensa nacional" (20).

Por su parte, el grupo socialista proponía la sustitución de la redacción del artículo 35 por otra claramente alineada con la tesis comunista. Su propuesta dejaba un texto en el que se decía que "La Guardia Civil es un cuerpo de estructura y organización militar que depende del Ministerio de Defensa para su disciplina, armamento y en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienda, y del Ministerio del Interior en todas sus restantes funciones, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica por la que se regulan las Bases de la Organización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Nada más ilustrativo para demostrar que lo que en realidad subyacía era el viejo contencioso de doble dependencia como el hecho de que para sostener su argumentación, el diputado socialista Luis Solana acudía a los decretos fundacionales de la Guardia Civil, dando por bueno el de 28 de marzo de 1844, en lugar del de 13 de mayo del mismo año. Al final, lo que se pretendía era no dejar escapar la nueva oportunidad que se les presentaba a los partidarios de la línea civilista... "es precisamente hoy —señalaba Luis Solana— cuando tenemos de alguna manera que terminar con esta dependencia doble, confusa, que no sirve más que para crear este tipo de confusiones que pueden acabar siendo peligrosas para la concepción que de la Guardia Civil tengan en estos momentos nuestros conciudadanos" (21).

Desde la otra orilla, el grupo de Alianza Popular luchó por evitar la exclusión de la Guardia Civil de las Fuerzas Armadas, reafirmando en su conocida tesis de que el artículo 8 de la Constitución era el que dejaba las puertas abiertas a esta posibilidad, y no el 104, con lo cual la dependencia debería seguir como estaba. Sin embargo, su franca minoría parlamentaria disipaba cualquier posibilidad de defender con éxito su posicionamiento. Estaba claro que éste tenía que proceder de las fuerzas extraparlamentarias. Nada de lo que se debatía en el Congreso era del agrado de la vieja guardia franquista y del ala dura del Ejército, muy atentos a cuanto se decía en las Cortes. La reacción no se hizo esperar y a través de una campaña orquestada por sectores de ideología ultraderechista, se presionó al Ejército y al Gobierno para que se mantuviese el carácter militar de la Guardia Civil. Hasta tal punto llegó la tensión, que el entonces Director General del Cuerpo, teniente general Pedro Fontenla Fernández, manifestó públicamente su irritación por el contenido final del artículo 38: ("En tiempo de paz, el Cuerpo de la Guardia Civil dependerá del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden, y del Ministerio del Interior en el desempeño de las funciones relativas al orden y la seguridad pública en los términos que establezca la Ley"), en unas declaraciones realizadas el 13 de abril de 1980, y que provocaron su fulminante destitución del cargo que ocupaba.

El Gobierno era muy sensible a este tema, sabedor de que en un sector de la oficialidad del Ejército no simpatizaba con el desmembramiento que se estaba haciendo del edificio del antiguo régimen. Por eso volvió a optar por la cautela política y congeló la regulación de esta materia, argumentando que si: "La Guardia Civil continúa siendo, como lo era desde 1844 y lo sigue siendo al entrar en vigor la Constitución de 1978, un Cuerpo militar del Ejército de Tierra, es tema que podría no estar en esta ley, y a lo mejor no debería estar en esta ley, pero el único problema sigue siendo el de la doble dependencia..."

El pulso que mantenían ambas Administraciones —civil y militar— sobre la dependencia de la Guardia Civil quedaba larvado, más que

aplazado, a la espera de que los acontecimientos propiciasen la idoneidad de volver a atacarlo. No obstante, era claro que el contenido final del artículo 38 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional dejaba asentada la plataforma para impulsar la reforma policial al gusto de la Administración civil. Y, aunque las protestas extraparlamentarias surtieron el efecto de ocasiones anteriores y la Guardia Civil siguió manteniendo su estrecha vinculación al Ministerio de Defensa y su naturaleza militar, la realidad era que había dejado de pertenecer al Ejército de Tierra, dejando también en el debate parlamentario su tradicional dependencia en cuanto a disciplina y organización interna del Ministerio de Defensa, en beneficio del Ministerio del Interior.

EL TRIUNFO DE LA SUPREMACIA CIVIL SOBRE LA MILITAR DESDE 1982

Superar este obstáculo no significaba, sin embargo, consolidar de manera definitiva el desplazamiento de los militares de la Administración civil del Estado. Ni mucho menos. Todavía restaba por salvar la fuerte resistencia que estaban dispuestos a ofrecer los sectores más reaccionarios de las Fuerzas Armadas, que apoyados desde la ultraderecha residual del régimen franquista, se mostraron dispuestos a no dar por perdida la batalla. El descontento originado por su marginación gradual de los centros de poder y la globalidad de las reformas emprendidas por el Gobierno de Adolfo Suárez, entre las que se había incluido la legalización del PCE, crearon el caldo de cultivo necesario para que los ruidos de sables en los cuarteles se convirtiesen en algo más que una amenaza. La barbarie terrorista, cebándose con saña en las Fuerzas Armadas y en la Guardia Civil, despejaron las reticencias de quienes pretendían otro tipo de proceso político de cambio. Una vez más en la historia contemporánea española, la vía elegida fue el pronunciamiento militar.

Pero el golpe de Estado del 23-F fracasó, y con su fracaso marcó el punto de inflexión decisivo que despejó el camino para el avance de la democratización y el triunfo de la supremacía civil sobre la militar dentro de la Administración del Estado. Como señala

Felipe Agüero en su libro "*Militares, civiles y democracia*", el fracaso del golpe creó no sólo una situación que llevaría al desmantelamiento de la oposición intransigente, sino que pondría de relieve la madurez y firmeza del pueblo español por aferrarse a las libertades y al pluralismo propios de un sistema democrático (22). Esto, unido a la desmoralización que el propio fracaso del golpe generó en las filas del Ejército, a la inequívoca postura adoptada por el Rey en contra de la involución y a la masiva repulsa del pueblo español al golpe, hicieron comprender a la mayoría de oficiales que la democracia era un proceso irreversible, al que había que adaptarse. Y aunque todavía se producirían algunos coletazos contestatarios durante la efímera etapa de Gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo, más motivados por la incesante actividad de ETA que por el propio convencimiento de las ventajas de una involución, la realidad fue que las energías invertidas por el último gabinete de UCD por aplacar los ánimos en las Fuerzas Armadas y en su entorno dieron el fruto apetecido y los demócratas pudieran al fin respirar tranquilos. Fue así como por vez primera desde 1939, en el Gobierno no figuraba ningún miembro militar. La fragmentación interna que surgió en el seno del Ejército, la renovada cohesión del poder civil, la posición del Rey y la formación de un Gobierno de amplia raíz popular en las elecciones de octubre de 1982, hicieron el resto para que la determinación de imponer la supremacía civil fuera por fin una realidad.

Esto suponía una alteración sustancial para la Guardia Civil. Desprovista del fuero militar en el ejercicio de sus funciones, con el dilema de la dependencia orgánica sin resolver, despojada de parte de sus competencias, con la incógnita sobre lo que podría depararle un Gobierno Socialista y, sobre todo, acosada por la barbarie terrorista, para la "Nueva" Guardia Civil se abría un período de incertidumbre y de cambios sustanciales, que, sin embargo, iba a solventar de manera admirable.

Para empezar, la característica mutación de que habían hecho gala los gobiernos de izquierdas con respecto al Cuerpo una vez trocaban la oposición por el poder, volvió a repetirse de manera inexorable tras 1982. Bastaron apenas unos meses para que los socialistas se percataran del gran instrumento que tenían

en su poder. De que se hallaban ante una Institución sobria y eficaz, con unas características bien perfiladas y celosamente conservadas a lo largo de ciento cincuenta años, en donde la disciplina, capacidad de sacrificio, espíritu benemérito y lealtad al poder legalmente constituido sobresalían por encima de las demás. Por eso, no fue una casualidad que acuñaran aquella célebre frase de que "hemos descubierto a la Guardia Civil".

Solventados los recelos sobre su futuro, quedaba por ver cuál iba a ser su papel dentro de la nueva estructura de la seguridad del Estado. Tanto el Ministro del Interior, José Barrionuevo, como su Secretario de Estado para la Seguridad, Rafael Vera, se apresuraron a confirmar su apoyo a la naturaleza militar del Cuerpo y a depositar en él toda su confianza en la lucha contra el terrorismo, convirtiéndolo en uno de los pilares básicos de la seguridad, junto al Cuerpo Nacional de Policía (nombre otorgado tras la fusión de la Policía Armada con el pretenciosamente denominado Cuerpo Superior, antigua Policía Gubernativa). Se trataba de un modelo de seguridad similar al existente en Francia, con dos Cuerpos de ámbito estatal, uno de naturaleza civil y otro militar, que, no obstante, deberían ceder parte de sus competencias a las nuevas policías surgidas en las Comunidades Vasca y Catalana y en las administraciones locales en el modelo que vería la luz tras aprobarse la Ley Orgánica 2/86, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Con un sitio asegurado en la estructura del nuevo Estado, se trataba a continuación de adaptar su servicio a las nuevas funciones asignadas desde el Estado. Consciente de que su forma de prestar el servicio no había corrido paralela a la vertiginosa evolución experimentada por el país en las últimas décadas, la Guardia Civil emprendió la modernización que afectó a buen número de especialidades. Surgieron así unidades nuevas y pujantes, como el Seprona, la Policía Judicial o el Servicio Marítimo, que devolvieron al Cuerpo a la vanguardia de la lucha contra la delincuencia y la llevaron a responder con garantías a las demandas de seguridad por parte de la sociedad.

Como también era de esperar, este afán modernizador corrió paralelo a importantes

reformas en su estructura interna. Fruto de la firme convicción socialista por consolidar el desplazamiento de los militares de la Administración, la Guardia Civil no pudo escapar a esta tendencia. Por vez primera en su historia un civil fue nombrado Director General, cargo que recayó precisamente en un Gobernador Civil. Además, la llegada de Luis Roldán vino acompañada de otra medida inmediata, cual era la eliminación del Estado Mayor del Ejército que había modelado todas y cada una de las decisiones de la Institución en los últimos cincuenta años, y que ahora desaparecía de la estructura del Cuerpo, sustituyéndolo en la misma algunos civiles y guardias civiles. Sin duda, era el resultado de la renombrada supremacía civil sobre los militares.

Lejos de lo que podía pensarse, estas decisiones no causaron ningún trauma en la Guardia Civil, y hasta puede afirmarse que fueron acogidas con no disimulada satisfacción por sus clases de tropa y suboficiales, e incluso por algunos sectores de su oficialidad. Por lo demás, la Institución afrontó el reto de la nueva situación y en una demostración palpable de su gran capacidad de adaptación a los tiempos, consiguió no sólo superar la incertidumbre, sino hacerse con un sitio respetable en la nueva estructura de la seguridad del Estado. En realidad, nada de esto debe sorprendernos en una Institución que no por casualidad estaba a punto de cumplir ciento cincuenta años de servicios ininterrumpidos al lado del pueblo, querida por una amplia mayoría de éste y que había demostrado una probada eficacia y rectitud.

Naturalmente la nueva situación modificó su relación con los Gobernadores Civiles. Desaparecidos los tradicionales obstáculos que habían impedido una relación de subordinación duradera —la colaboración siempre existió—, el viejo sueño de los Gobernadores Civiles se veía por fin cumplido con la aprobación de la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Para empezar, en su artículo séptimo certificaba que la Guardia Civil sólo tendrá la consideración de fuerza armada en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden. Además, el artículo noveno otorga la dependencia de sus funciones al Ministro del Interior, y al Minsitro de Defensa sólo en tiempo de

guerra, durante el estado de sitio o en las misiones de carácter militar que se le encomienden. El artículo diez confiere el mando de la Guardia Civil al Ministro del Interior a través del Director de la Seguridad del Estado. Y es en el punto tercero de ese mismo artículo donde se dice que el Gobernador Civil ejercerá el mando "directo" de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es decir, de la Guardia Civil.

De acuerdo con Morales Villanueva, de la introducción del término "mando directo" se derivan una serie de conclusiones que, transcritas literalmente, definen de largo la síntesis de las actuales relaciones de los Gobernadores Civiles con la Guardia Civil, a la vez que sirven de colofón a este trabajo:

"...en un primer sentido mando directo podría interpretarse como posibilidad de intervenir, por el gobernador civil, en la ejecución del servicio e incluso en la determinación de los efectivos y medios con los que ha de prestarse. Varias consecuencias se deducen de esta interpretación.

La primera, que la responsabilidad será totalmente suya, siempre y cuando se cumplan los demás requisitos en cuanto a la obediencia debida. Por otra parte, al integrarse el gobernador civil en la cúpula provincial de la provincia, podrá recibir y tendrá que cumplir, las directrices que le dicten las Direcciones Generales de la Guardia Civil y de la Policía; y por descontado de la Seguridad del Estado.

En una segunda acepción mando directo significaría sencillamente que los gobernadores civiles pueden dirigirse directamente a los mandos provinciales de ambos Cuerpos (Jefes de Comandancia y Comisarios Provinciales) sin necesidad de acudir previamente a sus superiores jerárquicos. La consecuencia de esta interpretación sería que el gobernador es el competente para indicar los servicios a prestar, correspondiendo, sin embargo, a los mandos policiales la determinación de la forma más eficaz, de realizar los mismos, en razón de su especial preparación técnica" (23).

NOTAS

- (16) Maura, Miguel: *Así cayó Alfonso XII*. Barcelona, 1986.
- (17) *Ibidem*, pág. 274.
- (18) Ballbé, M.: *op. cit.*, pág. 340.
- (19) *Ibidem*, pág. 440.

- (20) Morales Villanueva, Antonio: *La Administración Policial Española*. Madrid, 1988, pág. 289.
- (21) *Ibidem*, págs. 285-286.
- (22) Agüero, Felipe: *Militares, Civiles y democracia*. "La España postfranquista en perspectiva comparada". Madrid, 1995, págs. 272-273.
- (23) Morales Villanueva, Antonio: *op. cit.*, págs. 316-317.

SEGUIMIENTO PÚBLICO

Chris CRITCHER y David MACDONALD
Political Policy Order, Treatment and Practical Issues
Anatomy of a Crisis (Inglaterra: 1995)
367 páginas

ESTE libro es una recopilación de una serie de artículos publicados anteriormente por el British Council de Investigación Económica y Social en Gran Bretaña entre 1993 y 1995, cuya propósito fue analizar con la máxima objetividad la preparación de la ciudadanía para los riesgos políticos y sociales. Los artículos de estos autores pertenecen a la familia Política Metropolitana, al Germano-Catalán y al español del Orden Político de la Universidad de Linceus y al Centro de Investigación de Gobernación y Medios de la Charles Hadow University, lo que resulta a menudo el carácter de debate e interacción entre el mundo académico y el profesional en esta área tan compleja y difícil.

Los autores nos presentan una amplia panorámica en sus países, donde podemos ver cómo se está a una serie de acontecimientos entre nosotros que parecen ser muy similares.

La primera se refiere a la Junta del Gran Premio. La visión de los profesionales resulta interesante con 70 años de experiencia de Prácticum en Inglaterra y Gran Bretaña (1959, 1961), donde una teoría basada para el momento de crisis y el desarrollo del desarrollo público. Así, entre sus artículos se le dedica de los estándares morales que marcan los límites de permisividad actual. El mundo académico, en general, no concuerda esta visión orientada hacia los valores. La teoría, David, David, y otros creen que debería ser más realista y profesional en cualquier situación de crisis, donde se debe tener en cuenta la realidad de la política, política, moral, ética de intereses políticos, económicas y sociales e la política, etc.), además de la presencia de un clima de opinión que favorece el antagonismo entre la política y grupos políticos e culturales diferentes.

La segunda parte evalúa los métodos políticos y ofrece recomendaciones para el perfil humano. Se centra en tres áreas de estudio: el perfil político, el perfil de los políticos y el perfil de la ciudadanía. La influencia sobre social en el tema de desarrollo sobre la ciudadanía política y el orden político, y la influencia en el desarrollo y el orden político.

La tercera parte se refiere a la política pública en situaciones de crisis. Para comprender la situación política en el Reino Unido y África del Sur y requiere para un análisis de los principales acontecimientos de los últimos años de sus relaciones políticas y sus implicaciones políticas.

La cuarta parte cubre la historia de los grupos políticos que representan al público y sus intereses. La historia de algunas de las relaciones políticas, políticas y sociales

SEGURIDAD PUBLICA

Chas CRITCHER y David WADDINGTON

Policing Public Order: Theoretical and Practical Issues

Avebury, Aldershot (Inglaterra), 1996

267 páginas

ESTE libro es una recopilación de una serie de seis seminarios patrocinados por el Consejo de Investigación Económico y Social de Gran Bretaña entre 1993 y 1995, cuyo propósito fue analizar con la máxima amplitud la problemática de la conducción policial del orden público y su futuro. Anfitriones de estas conferencias fueron la Policía Metropolitana, el Scarman Centre para el estudio del Orden Público de la Universidad de Leicester y el Centro de Investigación de Comunicación y Media de la Sheffield Hallam University, lo que ayuda a visionar el carácter de debate e interacción entre el mundo académico y el profesional en esta área tan controvertida y difícil.

Los autores nos presentan estos tópicos recopilándolos en seis partes, correspondiendo cada una de ellas a una serie de conferencias sobre cuestiones aparentemente afines.

La primera se refiere a la Teoría del Orden Público. La visión de los profesionales, basada en entrevistas con 39 Jefes Superiores de Policía de Inglaterra y Gales (Reiner, 1989, 1991), suscribe una teoría común para el incremento del delito y el crecimiento del desorden público. Así ambos son atribuidos a la erosión de los estándares morales que resultan del clima de permisividad actual. El mundo académico, en general, no comparte esta visión criminalizadora de los valores. Lefferson, Geary, Benym, y otros creen que factores sociales relevantes interaccionan en cualquier manifestación (discriminación racial; desempleo; miseria; falta de influencia política; desconfianza y hostilidad a la policía, etc.), además de la presencia de un clima de opinión que favorece el antagonismo entre la policía y grupos políticos o culturales disidentes.

La segunda parte evalúa los métodos policiales y ofrece recomendaciones para la posible reforma. Se centra en tres áreas de crucial interés práctico: métodos policiales paramilitares; la influencia político social en la toma de decisiones sobre la conducción policial y el orden público, y la formulación de estrategia y prácticas preventivas.

La tercera parte se refiere a la práctica policial en sociedades divididas. Esta sección refleja la conducta policial en Irlanda del Norte y Africa del Sur y requiere para su comprensión una amplia consideración de los caracteres de las estructuras sociales y sus deseables cambios.

La cuarta parte estudia la incidencia de los grupos sociales que componen la policía y sus culturas. La inclusión de agentes de diferentes etnias —negros y asiáticos

fundamentalmente—, la incorporación de la mujer, etc., han tenido consecuencias en el ejercicio policial diario que hay que analizar no solamente bajo los contextos naturales y geográficos oportunos, sino también en los órdenes psicológicos de comportamiento y actitudes.

La quinta parte trata de las implicaciones de la reforma policial en la conducción del orden público. El cambio actual del proceder policial es evidente: búsqueda de eficiencia; introducción de principios empresariales; centralización; descentralización; ofrecimientos de calidad en el servicio; globalización; cambios en la estructura social; etc., son factores que han obligado a los mandos policiales en los últimos quince años a oscilaciones pendulares entre el énfasis en el "mantenimiento del orden" requerido por unos sectores de la sociedad y otro modelo más protector de derechos, ejemplarizado por la policía de proximidad y otras iniciativas.

La sexta parte trata de las tendencias futuras. Si reconocemos que la conducción policial del orden público está necesariamente conformada por la naturaleza cambiante del orden político, social y económico y las formas y modos de protesta que ello origina, es oportuno identificar algunos cambios en este contexto. Reiner percibe un desarrollo de una "Sociedad de dos Tercios", dos tercios cuyas rentas y libertades serán realizadas y un tercio en las que la pobreza y la marginación serán regresivas e inevitables. El papel de la policía en este supuesto (el antecedente del *riot* de Los Angeles en 1992) se presenta muy complicado. Al igual que el cambio social, el cambio en la confrontación política que conduce a grandes y graves manifestaciones: activistas nucleares, ecologistas, protectores de animales, conservacionistas, pacifistas, etc., que involucra y confunde a la función policial. Los cambios políticos-económicos de privatización de actividades consideradas clásicamente estatales y el consecuente ejercicio de estas funciones por organizaciones privadas: control de masas, espectáculos, vigilancias, etc., no ayuda a identificar el papel de la policía en las sociedades actuales. Este contexto político, económico y social cambiante hace cada vez más difícil identificar bajo qué intereses la policía está actuando y a qué sentimientos generales puede apelar para buscar su legitimidad de función.

En definitiva, el libro nos ofrece una visión global del complejo proceso de la conducción policial de la Seguridad Ciudadana en el último cuarto de siglo en Gran Bretaña, que presenta, sin duda, unos rasgos propios, pero cuya temática de fondo es común a todas las sociedades desarrolladas.

Manuel Labandeira Fernández

José CAAMAÑO BOURNACELL

La Policía a través del tiempo, 1908-1958

Ministerio del Interior, Madrid, 1999

275 páginas

ESTA obra, inédita hasta el momento, constituye un documento interesante por cuanto hace un recorrido riguroso y documentado de la historia de la policía española durante la primera mitad de este siglo en lo relativo a su organización, reformas estructurales, personajes clave y legislación de importancia, así como

sobre las mejoras paulatinas en técnicas y formación. Al mismo tiempo se trata de una obra de lectura fácil y amena, por cuanto hace referencia a menudo a actuaciones concretas de la policía que tuvieron especial resonancia en su momento.

No cabe silenciar, sin embargo, que tratándose de una obra fechada en 1958 y siendo continuas e inevitables las referencias a la situación política del Estado español la postura mantenida por el autor ante determinados hechos y personas queda del todo sesgada y falta de rigor histórico de manera que, en determinados casos, llega a ser ciertamente provocador e incluso molesto para un lector actual. A ello se añade, por otro lado, la total falta de visión crítica en relación a la propia policía.

Pero no por ello deja de valer la pena el leer este libro puesto que, superadas las difíciles etapas de la historia que en él se tratan, nos encontramos ante un documento, como se ha dicho, interesante y ameno en el que, entre otras cosas, se tocan temas tan importantes (y no tan obsoletos) como la falta de medios y las demandas excesivas que confluyen en los cuerpos policiales o la inevitable influencia de la política en el desarrollo normal de la actividad propia y únicamente policial.

En definitiva, prescindiendo de las apreciaciones políticas del autor, fuertemente marcadas a lo largo de todas las páginas de esta obra, eso sí, nos encontramos ante uno de los no excesivamente numerosos estudios que se han publicado sobre la historia de la policía española y, aunque sólo fuera por ello, es interesante su edición en la celebración, el pasado año, del 175 aniversario del Cuerpo Nacional de Policía.

Laia Moreno Mailla

Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Guardia Civil
Técnicas de Comunicación
Dirección General de la Guardia Civil, Madrid, 2000
129 páginas

DENTRO de las actividades académicas llevadas a cabo durante el año 1999 por el Instituto Universitario "Duque de Ahumada" de Estudios de Seguridad, se realizó el I Curso sobre Técnicas de Comunicación Institucional, recogiendo la materia tratada en el libro que aquí se presenta.

La transparencia, eficacia y responsabilidad de la respuesta a la demanda informativa que la sociedad exige es un objetivo primordial de la Dirección General de la Guardia Civil. Por ello la importancia de este texto, que intenta resumir de una manera clara las diferentes técnicas de redacción, la comunicación interna y externa de la Guardia Civil. Igualmente aborda las cada vez más importantes relaciones sociales; siendo el protocolo la principal cuestión.

Por último se hace un recorrido sucinto de las diferentes herramientas que se cuentan para llevar a cabo la labor de la comunicación; acudiendo a fuentes tan actuales como internet o el correo electrónico, entre otras.

José Villena Romera
Marcos Rubio García

BAJO el título "Defensa del Patrimonio Cultural y Fuerzas de Seguridad" se desarrolló la XI edición del Seminario "Duque de Ahumada", llevado a cabo durante el mes de mayo de 1999, dirigido por la Dirección General de la Guardia Civil y la Universidad Nacional de Educación a Distancia. El tema tratado es de la máxima trascendencia en los inicios del siglo XXI al ser nuestra Historia una de nuestras mayores riquezas. La mejor muestra de respeto y de reconocimiento que podemos tener frente a nuestro pasado es proteger el legado que del mismo hemos recibido. Protección que el texto constitucional en su artículo 46 vincula a los poderes públicos. Por tanto, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado deben asumir, en esta tarea, un especial protagonismo.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado asumen una de las competencias menos conocidas en general, pero de la máxima relevancia. La Ley de Patrimonio Histórico Español dispone la creación de grupos de investigación dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con la misión de proteger el legado patrimonial cultural e investigar los posibles atentados frente al mismo. Es nuestra obligación que el legado que hemos recibido lo dejemos a las generaciones venideras en las mejores condiciones de disfrute y uso, tanto en la conservación material del mismo, como en su accesibilidad al gran público.

La formación especializada dentro en este campo dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad constituye una prioridad en una política de seguridad moderna y acorde con las necesidades del presente y futuro. Por ello la utilidad del tema tratado en este libro, que se articula en dos temas diferentes pero complementarios. En primer lugar se analizan los diferentes ámbitos competenciales y marcos de actuación en que se plantea la protección del patrimonio cultural. En segundo lugar, los expertos exponen la forma en que se lucha contra los delitos que atentan contra el mismo.

José Villena Romera

Luis Gabriel GONZALEZ RODRIGUEZ
Rafael GONZALEZ MARTINEZ
La Seguridad Pública en España
Ministerio del Interior, Madrid, 1999
1.267 páginas

LA presente obra es una recopilación normativa sobre la seguridad pública en España que se estructura en cinco partes, abordando en su primera la normativa reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En su segunda parte, la obra hace una recopilación de todas aquellas normas relacionadas con la cooperación policial internacional.

La tercera parte está dedicada a toda la normativa específica en materia de seguridad pública, abarcando desde leyes tan primordiales como la seguridad ciudadana, hasta materias tan sectoriales como espectáculos deportivos y la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre otras.

En la cuarta parte de esta obra se recogen las normas que regulan la seguridad privada, y, en último término, la parte final de este manual nos proporciona una visión del conglomerado de disposiciones que establecen los criterios organizativos del Ministerio del Interior y la estructura y funcionamiento de los cuerpos de seguridad estatales, Guardia Civil y Nacional de Policía.

Esta obra es el resultado de un trabajo intenso, esmerado y exhaustivo por parte del Ministerio del Interior, que tiene como objetivo contribuir al desarrollo del servicio público que prestan los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Marcos Rubio García

TERRORISMO

Peter WALDMANN y Fernando REINARES (compiladores)

Sociedades en Guerra Civil: Conflictos violentos en Europa y América Latina

Paidós, Barcelona, 1999

377 páginas

La violencia política ha afectado de manera muy grave a numerosas sociedades europeas y sobre todo latinoamericanas durante las últimas décadas, pero cabe esperar que se trate de un fenómeno más del pasado que del futuro. En nuestros días el amplísimo consenso que existe acerca de los valores democráticos ha llevado a una notable reducción de los niveles de violencia política. ETA, ya muy debilitada, es la última organización terrorista de alguna importancia que se mantiene activa en Europa occidental, mientras que en América sólo subsiste un conflicto violento verdaderamente grave, el de Colombia. En todo caso resulta conveniente analizar desde una perspectiva comparada algunos de estos conflictos, como lo hacen los colaboradores del libro que acaban de editar dos conocidos estudiosos del tema, los profesores Peter Waldmann, de la Universidad de Augsburgo, y Fernando Reinales, de la Universidad de Burgos.

El libro se compone de doce ensayos, unos de carácter general y otros sobre casos concretos, escritos por once autores de diversas nacionalidades. Puesto que en una breve nota es imposible comentarlos todos, nos referiremos tan sólo a los que se refieren a los casos, particularmente interesantes, de Irlanda del Norte, Argentina, Colombia y Perú.

El conflicto norirlandés, que últimamente ha despertado bastante interés en España tanto por su parcial similitud con el conflicto vasco como por la esperanza que ha supuesto el reciente acuerdo de paz, es abordado conjuntamente por Adrian Guelke, de la Universidad Queen's de Belfast, y por Rogelio Alonso, de la Universidad Complutense de Madrid. Ambos trazan la historia de un conflicto que,

surgido en el seno de una sociedad de tan sólo millón y medio de habitantes, causó entre 1969 y 1996 3.212 muertes –más de la mitad de ellas atribuibles al IRA–, así como el proceso de paz que se inició en 1993 y culminó con el acuerdo de 1998. Se trata de un ejemplo clásico de conflicto entre dos comunidades que habitan un mismo territorio, en este caso católicos y protestantes, pero conviene destacar una observación de Guelke y Alonso: el 25 por 100 de los católicos que murieron fueron víctimas del IRA. Como a menudo ocurre, la violencia terrorista se dirigió también contra la comunidad a la que pretendía representar.

Los casos argentino –abordado por María José Moyano, de la Escuela Naval de Posgrado en California–, colombiano –abordado por Thomas Fischer, de la Universidad de Erlangen-Nuremberg– y peruano –abordado por Felipe Mansilla, del CEBEP de La Paz– son representativos del amplio conjunto de conflictos entre el Estado y las guerrillas de izquierda que han ensangrentado América Latina a partir del triunfo de la revolución castrista. El caso argentino se ha hecho tristemente célebre por la extrema ferocidad, no tanto de las propias organizaciones terroristas, sino de la represión ilegal ejercida por las autoridades, es decir, del terrorismo de Estado. El caso colombiano se singulariza por su larguísima duración: había guerrillas izquierdistas en Colombia antes de que Castro entrara en La Habana y siguen siendo vigorosas hoy, diez años después del hundimiento del comunismo en Europa. Y el caso peruano destaca por el singular fanatismo ideológico de su principal organización guerrillera, Sendero Luminoso, que terminó por ponerle en contra a gran parte de la población campesina del altiplano a la que había pretendido atravesarse.

Juan Avilés Farré

Antonio ELORZA (coordinador)
José María GARMENDIA
Gurutz JAUREGUI
Florencio DOMINGUEZ IRIBARREN
La Historia de ETA
Temas de Hoy, Madrid, 2000
447 páginas

COORDINADOS por Antonio Elorza, catedrático de Ciencia Política en la Universidad Complutense de Madrid y destacado estudioso de la historia contemporánea española, tres de los mejores conocedores del pasado y el presente de ETA han unido sus esfuerzos en esta obra, que es hoy la guía más recomendable para cuantos quieran adentrarse en la siniestra historia de esta organización terrorista, que se fundó en 1959 y cometió su primer crimen en 1968.

La introducción de Elorza proporciona al lector una interesante explicación de cómo el nacionalismo radical de ETA y su entorno tienen sus antecedentes en una vieja tradición cuyo elemento central es el pensamiento marcadamente xenófobo de Sabino Arana, fundador del nacionalismo vasco, fallecido en 1903. Arana, escribe Elorza, “conjuga las posiciones del racismo del Antiguo Régimen, asentado en la pureza de sangre, y del nuevo racismo que justifica la exclusión de pueblos y de hombres juzgados como inferiores”. El enemigo es pues el inmigrante de lengua castellana, el odiado *maketo*.

José María Garmendía y Gurutz Jáuregui, catedráticos ambos de la Universidad del País Vasco y autores de sendos libros sobre el tema que se publicaron hace ya veinte años, trazan en sus ensayos la historia de ETA desde sus orígenes hasta los inicios de la transición democrática española. En el nacimiento de ETA confluyeron dos corrientes ideológicas: por un lado el nacionalismo de Arana y por otro lado las ideas revolucionarias en voga en los años sesenta que exaltaban la lucha armada de los pueblos del Tercer Mundo. De ahí que los objetivos de ETA sean a la vez la independencia nacional vasca y la construcción de una sociedad socialista, de acuerdo con el modelo marxista. La influencia de las ideas revolucionarias de los sesenta condujo al abandono del racismo y la xenofobia antiespañola de Arana y al intento de atraerse a toda la clase obrera vasca, incluidos los inmigrantes, y estimuló también la adopción de la vía armada. Pero el elemento fundamental en la ideología de ETA ha sido siempre el nacionalismo intransigente, mientras que quienes ponían en primer lugar el objetivo socialista han tendido a quedar marginados o a escindirse.

Florencio Domínguez Iribarren, redactor jefe de la Agencia Vasco Press y autor de importantes libros sobre el tema de reciente publicación, aborda la lucha de ETA contra la democracia española. El momento crítico fue el de los años 1977 a 1979, en los que el establecimiento de la democracia, la aprobación del estatuto de autonomía vasco y la misma amnistía concedida a los presos de ETA no llevaron a la banda a dejar las armas, sino que por el contrario condujeron al periodo de su mayor actividad criminal. Desde mediados de los ochenta la combinación de esfuerzos políticos, policiales y de cooperación internacional llevaron a un gradual debilitamiento de la banda, que se acentuó a partir de la detención de su cúpula dirigente en Bidart en 1992. Los intentos de negociación que se llevaron a cabo no condujeron en cambio a nada. Por último, Domínguez Iribarren conduce la historia hasta la situación actual, con la ruptura de la tregua por parte de "una organización progresivamente debilitada, que ha cosechado un rechazo social creciente, y cuyo único éxito, y no es pequeño, es su mera supervivencia".

El libro concluye con un epílogo de Patxo Unzueta, quien de cara al futuro no descarta la hipótesis más pesimista: que la única victoria de ETA y HB haya sido el de lograr, a través de sus contactos con PNV y EA, que el nacionalismo democrático regresara a las primitivas posiciones intransigentes que había abandonado.

Juan Avilés Farré

VIOLENCIA DOMESTICA

Pastora GARCIA ALVAREZ y Juana DEL CARPIO DELGADO

El delito de malos tratos en el ámbito familiar

Tirant lo Blanch, Valencia, 2000

94 páginas

LA proliferación de noticias en los medios de comunicación relativas a la muerte o a las palizas que sufren algunas mujeres por parte de sus maridos o compañeros sentimentales ha aumentado la inquietud social y jurídica frente a este tipo de hechos. Esto ha generalizado un debate sobre si la violencia doméstica

encuentra respuesta adecuada en los distintos órdenes sociales, así como en las distintas instancias jurídicas.

El libro trata la modificación del artículo 153 del Código Penal por la LO 14/1999, de 9 de junio, relativo a los malos tratos habituales en el ámbito familiar. Por primera vez se da cabida a los malos tratos psíquicos, hasta ahora carentes de tipificación expresa.

Las autoras estudian el bien jurídico protegido, la relación de los malos tratos con otras figuras penales afines, los sujetos pasivos de los malos tratos, las causas de justificación y qué se debe entender por habitualidad.

Respecto al bien jurídico protegido, diferencian dos fases: una, previa a la incorporación de la violencia psíquica en el artículo 153, y otra posterior a dicha incorporación. En la primera sostienen que el artículo protege el mismo bien jurídico que en las lesiones: la salud, en el que se considera incluida la integridad física. En la segunda se castiga la puesta en peligro (abstracto) de la salud mental con independencia de que ésta llegue a ser lesionada.

En cuanto a la relación de los malos tratos con otras figuras penales afines, lo analizan respecto a una serie de delitos como los de lesiones, injuria, contra la libertad (amenazas y coacciones) y contra la integridad moral y muestran las diferencias y similitudes existentes. Todo esto es debido a que el delito de malos tratos es un delito en el que se protege directa y específicamente la salud individual de conductas reiteradas que, dentro del ámbito familiar, pueden ponerlo abstractamente en peligro; y ello con independencia de que puedan resultar afectados concretamente tanto la salud como otros bienes jurídicos (honor, integridad moral, libertad,...), en cuyo caso habrá de apreciarse un concurso ideal entre los malos tratos y el correspondiente delito en el que se valore la lesión de ese otro bien jurídico.

Respecto a los sujetos pasivos, analizan quiénes pueden serlo en términos estrictos. Se puede también ser sujeto pasivo del delito de malos tratos de manera indirecta, es decir, considerar víctima de malos tratos a una persona distinta de aquella a la que va dirigida la violencia psíquica. Para ello analizan las relaciones conyugales y de convivencia, las parentales en línea ascendente y descendente y las de tutela, curatela, y acogimiento o guarda de hecho. La víctima del maltrato físico sólo puede serlo la persona golpeada, mientras que se podrá ser víctima de maltrato psíquico indirectamente por ser testigo tanto de violencias físicas como psíquicas a otro de los miembros del ámbito al que alude el artículo 153.

Causas de justificación, analizan dos: el ejercicio del derecho de corrección por parte del que ejercita las violencias y el consentimiento del sujeto pasivo víctima de los malos tratos. Respecto a la primera, el delito de malos tratos se configura en torno al ejercicio habitual de actos violentos ilícitos, por lo que si estos últimos son lícitos amparados en el derecho de corrección, no existirán actos idóneos para su apreciación. Respecto a la segunda, el consentimiento válidamente emitido en expresión del libre desarrollo de la personalidad permite excluir la tipicidad (como malos tratos) de una agresión, aunque ésta ponga en peligro su salud y se realice en el ámbito familiar o cuasifamiliar al que alude el artículo 153. Ahora bien, no se puede hablar de la existencia de un consentimiento tácito válidamente emitido cuando la víctima no denuncia o no huye de su agresor por temor a represalias, por la existencia de amenazas, coacciones o cualquier otro motivo que le lleva a tolerar pasivamente tales agresiones. Tolerar no es consentir.

La doctrina mayoritaria sostiene que habrá habitualidad cuando se computen tres actos o más de violencia conectados temporal y espacialmente con independencia de que se trate de actos de violencia física o psíquica, así como que recaigan sobre un único sujeto pasivo o sobre varios.

Teniendo en cuenta la dificultad que entraña la definición de maltrato y la existencia de distintas variables a la hora de estudiar y delimitar qué conductas son constitutivas de este delito, las autoras ofrecen una visión conjunta del delito de malos tratos con la incriminación expresa del ejercicio habitual de las violencias psíquicas.

Pilar Elvira Piqueras Durán

Ana Isabel CEREZO DOMINGUEZ

El homicidio en la pareja: tratamiento criminológico

Tirant lo Blanch, Valencia, 2000

603 páginas

EL maltrato en el ámbito familiar es una conducta que ha venido siendo aceptada durante muchos años por nuestra sociedad, de tal modo que sólo a partir de la última década se ha comenzado a recriminar como conducta antisocial.

La obra que aquí se presenta se basa principalmente en un aspecto concreto de la violencia conyugal: *el homicidio en la pareja*. El tema no puede resultar más oportuno en estos momentos, lo que indica la especial sensibilidad social de la autora, y a ese acierto se une otro, el del enfoque metodológico adoptado, plenamente confirmado a medida que avanza la investigación, y consistente en integrar el homicidio en la pareja dentro del problema más amplio de la violencia familiar, del que simplemente constituye la manifestación más extrema.

La violencia doméstica se siente como uno de los grandes asuntos de la delincuencia actual. Para que ello haya sido posible se ha tenido que producir un profundo cambio de mentalidades en nuestra sociedad, consecuencia de una notable modificación de las pautas de comportamiento familiar consideradas correctas, así como del papel que en la familia y fuera de ella corresponde a la mujer, y al que sin lugar a dudas han favorecido instituciones sociales muy diversas, como la creación a principios de los años ochenta del Ministerio de Asuntos Sociales para, entre otros objetivos, promover el cambio social y legislativo en lo que concernía a los derechos de la mujer; el Instituto de la Mujer, los Centros de Información de los Derechos de la Mujer, las Casas de acogida, que han ido extendiéndose por toda la geografía de nuestro país.

La preocupación de la comunidad internacional por la violencia en el hogar en la mujer se ha manifestado en diversas reuniones, desde la primera Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, celebrada en México en 1975, hasta la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre las mujeres de Pekín celebrada en 1995, donde se redactaron unas propuestas para el presente año, sugerencias que son tratadas en el capítulo V de esta obra.

La autora ha sacado a la luz en su investigación datos interesantes, que nos dan una imagen nítida, tanto de los factores de estos sucesos como de los perfiles de víctima y agresor. Su estudio también contiene un análisis detallado de las estrategias de actuación que se están poniendo en práctica y su adecuación. Ello le ha permitido poner de relieve los defectos que a su juicio persisten o están surgiendo en los ámbitos judicial, policial, sanitario, psicoterapéutico y asistencial.

José Villena Romera

María ACALE SANCHEZ

El delito de malos tratos físicos y psíquicos en el ámbito familiar

Tirant lo Blanch, Valencia, 2000

223 páginas

EN 1989 se introduce en el Código Penal el delito de malos tratos en el ámbito familiar. La violencia en el hogar es un grave problema de la sociedad actual, a pesar de que progresivamente se va eliminando la cobertura que el propio ordenamiento jurídico otorgaba a determinadas situaciones en virtud de las cuales se colocaban en distinta posición dentro del seno familiar a sus componentes, lastre cultural que todavía estamos soportando.

Este libro trata la violencia doméstica y las consecuencias surgidas por la modificación del artículo 153 del Código Penal, mediante la Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. La autora intenta legitimar la intervención penal en un ámbito en el que la necesidad y la eficacia de la sanción penal se ponen continuamente en duda.

Se estructura en tres partes: antecedentes, visión criminológica y análisis dogmático del delito de malos tratos físicos y psíquicos habituales en el ámbito familiar.

En la primera parte describe los antecedentes históricos españoles del delito de malos tratos (artículo 625 del Código Penal de 1822 que castigaba a los padres y a los abuelos que se excedieran en el derecho de corregir a sus hijos o nietos). Hace un estudio comparado con la legislación de Alemania e Italia. Finalmente, nos muestra detalladamente los momentos claves en la protección penal actual del ámbito familiar frente a los malos tratos físicos y psíquicos.

En la segunda, la autora hace una serie de consideraciones criminológicas sobre datos estadísticos del Ministerio del Interior y datos de la Memoria de la Fiscalía. Considera que la causa principal del problema de los malos tratos habituales en el ámbito familiar se encuentra en un encubrimiento cultural. Además, justifica la intervención del derecho penal en este ámbito partiendo del carácter de última ratio de esta rama del ordenamiento jurídico: interviene con la finalidad de proteger los intereses en conflicto.

En la tercera parte hace un análisis dogmático. Primeramente, relaciona el delito de malos tratos con una serie de figuras afines: la falta de malos tratos de obra del párrafo 2º del artículo 617.2, la falta (art. 617.2) y el delito (art. 147) de lesiones. Los malos tratos psíquicos los compara con la falta del artículo 620 (vejaciones de carácter leve) y con el delito de trato degradante del artículo 173. Seguidamente hace un estudio sobre la conducta típica, la habitualidad, los sujetos, el dolo, la exclusión de la antijuridicidad, la defensa de la víctima, autoría y participación, *iter criminis*, pena, y concursos.

Como conclusión, la autora enseña que dos son las notas que identifican como propia a la *conducta típica* del delito de malos tratos en el ámbito familiar: el ejercicio de violencias y la repetición habitual de esos mismos actos; que la *habitualidad* se refiere al número de actos de violencia (tres o más) y a la proximidad temporal de los mismos; que la doctrina no es unánime respecto al *bien jurídico protegido* (salud, interés en la pacífica convivencia, dignidad de la persona humana en el seno de la familia, honor, bienestar personal, integridad y salud personales, dignidad y seguridad, equilibrio físico y psíquico, bienestar del cónyuge, menores, etc.). Respecto a los *sujetos activos y pasivos*, la víctima del maltrato físico sólo puede serlo la persona golpeada, mientras que se podrá ser víctima de maltrato psíquico indirectamente por ser testigo tanto de violencias físicas como psíquicas a otro de los miem-

bros del ámbito al que alude el artículo 153. Además, se amplía la protección a los ex cónyuges y a los ex compañeros sentimentales, siempre que se produzcan los malos tratos físicos entre ellos. Sobre el tipo subjetivo del delito sólo cabe el *dolo*, por un doble motivo: por la nueva regulación del castigo de las conductas imprudentes y porque la habitualidad requiere, desde el punto de vista subjetivo, "*una determinada intensidad subjetiva que no se da en la imprudencia*". Respecto a la *antijuridicidad*, la autora estudia la posible aplicación de la causa de exención de responsabilidad criminal de obrar en el ejercicio de un derecho, oficio o cargo a los malos tratos habituales ejercidos en el ámbito familiar y asimilados sobre menores y tutelados en apreciación del derecho de corrección que, a padres y a tutores, reconocen el Código Civil. Sobre la defensa de la víctima, la doctrina admite que la agresión es permanente, actual, por lo que va a facilitar la aplicación de la eximente de legítima defensa, estado de necesidad y miedo insuperable a estos supuestos. Respecto a la *pena* que le corresponde al autor del delito de malos tratos es la de prisión de seis meses a tres años. No parece una pena excesiva atendiendo al bien jurídico protegido y la lesividad de la conducta típica. Además, por su duración, es una pena que en la mayoría de los casos podrá ser suspendida o sustituida, según el artículo 80 del Código Penal. Los efectos de la sustitución pueden ser beneficiosos para el autor, pero pueden ser imaginarse los efectos para las víctimas del delito.

TENDENCIAS SOCIALES

Miguel PAJARES

La Inmigración en España: Retos y Propuestas

Icaria, Barcelona, 1999.

349 páginas

EN los años cincuenta y sesenta España poseía la cultura de la emigración, nos parecía normal el hecho de que ciudadanos de nuestro país intentaran mejorar su posición económica a través de la emigración. En este final de siglo se ha invertido la tendencia y somos un país receptor de inmigración, por tanto debemos prepararnos culturalmente para la aceptación y convivencia con ciudadanos de otros países, y el primer paso debe ser el conocimiento de la realidad del fenómeno migratorio. El ensayo de Miguel Pajares, en el que ha colaborado el Observatorio Permanente para la Inmigración, puede ser un buen punto de partida. Su autor intenta transmitir el aspecto positivo de la igualdad y a la vez de la diferencia, y muestra cómo el "umbral de tolerancia" de una nación hacia la integración es un límite subjetivo que autolimita el crecimiento de la misma. El eslogan "Somos iguales, somos diferentes", iguales como ciudadanos y, diferentes en cuanto tenemos derecho a nuestra identidad, resume el sentido del libro.

Su contenido se puede dividir en dos partes. En la primera el autor analiza el conflicto de costumbres entre el inmigrante y la sociedad receptora, desde ambos puntos de vista. Desmonta conceptos como xenofobia, racismo o raza. Realiza un análisis en profundidad sobre la evolución del racismo, explicando cómo el racismo biológico ha dado paso a un racismo diferencialista, cuya base no es ya la primacía

de una raza o una cultura sobre otra, sino la imposibilidad de convivir culturas diferentes. La aceptación de un multiculturalismo mal entendido está generando problemas de segregación en la actual Europa. La propuesta de Miguel Pajares contra el racismo es el diálogo intercultural, en lugar de un multiculturalismo que pretenda el desarrollo separado y la conservación de "las culturas existentes". Es necesario facilitar un diálogo que inevitablemente conduzca al mestizaje cultural.

En la segunda parte del libro, el autor presenta una completa imagen de la inmigración en España, conjugando los datos numéricos con su conocimiento personal del tema y su experiencia de trabajo diario con colectivos de inmigrantes, ayudándonos a comprender las cifras más allá de lo puramente estadístico. En esta parte enumera los factores que inciden en la integración, la regularización de flujos migratorios, el mercado laboral de la inmigración, el papel de la mujer en el fenómeno, los derechos civiles de los extranjeros, las situaciones de irregularidad, la sobreexplotación laboral y la relación entre inmigración y delincuencia. Tras la presentación de cada uno de estos aspectos, muestra la respuesta que ha dado el Estado y la sociedad española, y cuál ha sido la política de la Unión Europea respecto al problema.

Por último, Miguel Pajares entra a analizar las expresiones de racismo en España y los medios para combatirlo tanto a nivel institucional como personal. Como conclusión realiza numerosas propuestas y recomienda cómo debería ser una ley de extranjería en España basada en el respeto a las diferencias y en la asimilación en la igualdad.

Antonio Mathés Martín

Martin DALY y Margo WILSON

La verdad sobre Cenicienta: una aproximación darwiniana al amor parental

Crítica, Barcelona, 2000

111 páginas

A mediados de los años sesenta se inició una prometedora línea de análisis de la conducta animal –basada en la teoría de la selección natural elaborada un siglo antes por Darwin– que con el paso del tiempo ha terminado por ser aplicada también a la conducta humana. Se trata de la suposición de que los animales están genéticamente programados para comportarse de manera que favorezca la reproducción de sus propios genes. Es decir, que ciertos aspectos cruciales de la conducta animal no responden al interés del individuo ni de la especie, sino de los genes que portan, una teoría que se ha dado en llamar, sin mucha precisión, teoría del gen egoísta.

Por supuesto nadie supone que la conducta de los seres humanos esté enteramente determinada por su programación genética, lo que implicaría olvidar la importancia de la cultura como patrón de conducta e incluso negar que somos libres para decidir acerca de lo que vamos a hacer. Pero el simple hecho de admitir que algunos rasgos de nuestra conducta puedan estar influidos por la selección natural, que a lo largo de miles de siglos ha moldeado nuestro patrimonio genético, representa una novedad extremadamente importante para la comprensión de la naturaleza humana. Nadie que se interese por las ciencias humanas, incluida la criminología, puede ignorar este tipo de estudios.

Hay que felicitar por tanto de que la Editorial Crítica haya decidido ofrecer al

público español una colección titulada *Darwinismo hoy*, en la que destacados autores ofrecen, en muy pocas páginas y con un lenguaje muy accesible, sólidos estudios inspirados en esta nueva línea interpretativa. A quienes se interesan por la patología de la conducta, es decir, por el delito, les atraerá sobre todo el librito que comentamos, en el que dos profesores de psicología de una universidad canadiense desarrollan un tema que ya habían abordado diez años en un artículo de la prestigiosa revista *Science*. El tema es el que aparece en múltiples relatos surgidos en distintos ámbitos culturales, el más conocido de los cuales es el de Cenicienta, es decir, el del maltrato que un niño puede recibir de su padrastro o madrastra.

Antes que nada conviene dejar claro que la mayoría de los niños que viven con los nuevos compañeros de su padre o madre genéticos no son maltratados y que en cambio son maltratados muchos niños que viven con su padre y su madre genéticos. Dicho esto, la pregunta interesante es la de si la probabilidad de ser maltratado que tiene un niño que vive con un padrastro o madrastra es más elevada que la que tiene un niño que vive con sus progenitores genéticos. Cabría sospechar que así fuera, a juzgar por la relativa frecuencia con la que aparecen en la prensa alusiones a maltratos graves por obra del compañero de la madre, pero Daly y Wilson han estudiado el tema con todo rigor a partir de los datos de un municipio canadiense en los años ochenta. Sus resultados son estremecedores: la probabilidad de maltrato era cuarenta veces mayor en el caso de los niños en edad preescolar que vivían con un padrastro o madrastra y la probabilidad de infanticidio setenta veces mayor. Diversos estudios realizados en otros países de distintos continentes han dado resultados similares.

La interpretación darwiniana de este hecho no ofrece dificultad: la selección natural ha favorecido la tendencia a amar a aquellos seres a quienes hemos transmitido nuestros genes y a mostrarnos menos favorablemente dispuestos hacia niños ajenos. En otras especies animales la realidad es más cruel: los leones, por ejemplo, matan habitualmente a las crías anteriores de las leonas a las que acaban de unirse.

La conclusión no es por supuesto que uno no deba volver a emparejarse si tiene hijos anteriores. Se trata simplemente de que entenderemos mejor y por tanto podremos abordar mejor la solución de ciertos problemas sociales y de ciertas situaciones potencialmente criminógenas si las analizamos a la luz de ciertas tendencias que nuestros antepasados adquirieron por efecto de la selección natural.

Juan Avilés Farré

Concepción CARRASCO CARPIO

Mercados de trabajo: Los inmigrantes económicos

Colección Observatorio Permanente de la Inmigración, 1999

209 páginas

LOS avatares políticos de la actual Ley de Extranjería han llevado el fenómeno de la emigración a la primera página de la opinión pública, la sociedad española ha tomado conciencia de país receptor y se ha iniciado un debate entre los agentes políticos, económicos, sociales de seguridad y asistenciales, sobre cuál es la capacidad de recepción y cuál es el modelo de integración que se desea.

Es obvio que la política de migración de un país debe ser el resultado de la suma de voluntades, pero para que la opción sea posibilista y real la base sobre la que se aplique, es necesario un conocimiento lo más preciso posible de las características sobre la manifestación del fenómeno en nuestro país.

Bajo esta filosofía de trabajo, el libro de Concepción Carrasco Carpio es básico. "Mercados de trabajo: Los inmigrantes económicos" ha sido editado por el Observatorio Permanente de la Inmigración (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales), habiendo obtenido el primer premio IMSERSO de investigación de 1998.

La autora toma como universo de su estudio la población inmigrante en España procedente de países extracomunitarios desde la óptica de la integración económica y realiza una presentación desde lo general a lo específico.

El libro se encuentra dividido en dos partes fundamentales. La primera donde realiza una recopilación de las teorías explicativas de los flujos migratorios y el marco socioeconómico general donde se desarrolla para, posteriormente, entrar a analizar la situación de los inmigrantes en el mercado laboral español desde las fuentes de información clásicas: Anuario Estadístico de Extranjería, elaborado por la Comisión de Extranjería; Memoria Anual de la Comisión General de Extranjería y Documentación (DGP); Anuario de Migraciones de la Dirección General de Ordenación de las Migraciones; Boletín Estadístico de Datos Básicos de la Subdirección General de Estadísticas Sociales y Laborales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales; Anuario de Estadísticas Laborales del mismo Ministerio y, por último, Encuesta de población activa del Instituto Nacional de Estadística.

A pesar de la buena voluntad de los datos oficiales, el auténtico problema que presenta la inmigración comienza allí donde estos datos oficiales finalizan: la segregación, la marginalidad, la irregularidad y la economía sumergida, por su propia naturaleza escapan de la visión precisa de los métodos tradicionales.

Al conocimiento de estas cifras negras la autora dedica la segunda parte de su libro, utilizando una encuesta que ella misma diseña y elabora, método empírico que es el único que tomando como fuente al inmigrante, independientemente de la regularidad de su situación, permite una aproximación a la realidad del fenómeno.

Los encuestados fueron 1.103 inmigrantes en diez puntos de muestreo diferentes, sobre un universo de 230.000 personas inmigrantes (31-12-1995), enfocado hacia el conocimiento cuantitativo de los inmigrantes económicos procedentes de países de ingresos medios y bajos.

Para evitar el recelo propio del emigrante irregular al cuestionario se utilizaron tres tipos de agentes básicos cercanos y dentro del círculo de confianza del emigrante: los líderes de las comunidades de emigrantes residentes en España, las asociaciones de emigrantes en otros organismos de apoyo y los intérpretes.

La exactitud de los resultados es coherente con la expectativa, desarrollándolos la autora en la última parte del libro. En ésta dibuja un marco de la inmigración económica de nuestro país, cuyo principal valor es su aproximación a la realidad, son datos básicos para un conocimiento del fenómeno sobre el que aplicar nuestra voluntad de integración.

Antonio Mathés Martín

HISTORIA DE LA TRANSICION

Julio BUSQUETS

Militares y Demócratas

Ministerio del Interior, Madrid, 1999

398 páginas

MILITARES y demócratas es el relato de los hechos vividos por el propio autor y alguno de los protagonistas de la transición española. La obra recoge los inicios aperturistas de Julio Busquets en ciertos ámbitos militares que germinaron en el nacimiento de la Unión Militar Democrática (UMD) en 1974, su consolidación y relación con los diferentes partidos políticos, la presión ejercida contra los militares "úmedos" y las precauciones que debían tomar para reunirse clandestinamente.

El autor narra el final de la UMD, sus experiencias durante el intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, su etapa como diputado en el Congreso hasta 1993 y su trabajo como vicepresidente de la Comisión de Defensa.

En resumen, estas memorias quedan divididas en cuatro partes. La primera comprende desde 1950 hasta 1974, con la creación de la UMD. Aquí se narra "la lenta gestación de un grupo de militares demócratas".

La segunda parte, que abarca desde 1974 hasta 1977, son los años de la Unión Militar Democrática. Explica cómo se fundó la UMD, cómo creció y se desarrolló, y cómo finalmente es disuelta tras las elecciones de 1977.

En la tercera parte narra su experiencia como diputado desde 1977 hasta 1993. Utilizando su experiencia en la milicia, centra su actividad parlamentaria en la Comisión de Defensa. Estos años son calificados por el autor de gran renovación personal y desarrollo de las ideas que marcaron el nacimiento de la UMD, que estuvieron siempre presente en su ideario.

Por último, a estas tres partes sigue la narración de algunas de sus experiencias y actividades en el ámbito de las relaciones internacionales, y que se añade como apéndice por tener poca relación con el resto de la obra.

Marcos Rubio García

Francisco MORA

El Elefante Blanco

Ediciones B, Barcelona, 2000

296 páginas

HAN pasado diecinueve años desde que en la tarde del 23 de febrero de 1981 se produjese el último de los pronunciamientos militares que en España se habían prolongado durante todo el siglo XIX y parte del XX.

Es mucha la literatura que ha producido este hecho, con numerosas publicaciones que en la mayoría de los casos carecían de rigor, unas por la premura en que fueron publicadas y otras por lo tendencioso de su interpretación.

El libro que ahora nos ocupa, utilizando como título uno de los términos que se consideró clave para la comprensión de la intentona golpista, "Elefante Blanco", y que se suponía era la persona que lideraba la intentona y se pondría al frente de la nueva forma de gobierno que de ella surgiera, sin duda atrae, principalmente porque nunca quedó claro que tal persona existiese y porque se barajaron algunos nombres de personas que podían estar bajo dicho apelativo sin que se llegase a probar la implicación de las mismas.

Francisco Mora, reputado periodista catalán y según él testigo de algunos hechos que tuvieron cierta importancia en el desarrollo de los acontecimientos, con un lenguaje directo nos introduce en la difícil etapa de la transición española, e intenta aclararnos algunos de los flecos pendientes de aquel intento como fueron el rol del presidente de la Generalitat reconstituida de Cataluña, Josep Tarradellas, la participación de Alfonso Armada y el alcance de su responsabilidad, la información que el Cesid tenía a través de una persona tan controvertida como el Comandante Cortina, y si había o no una trama civil detrás de los militares que planificaron el asalto al Congreso de los Diputados.

Todas estas cuestiones son las que pretende contestar este libro, y se puede afirmar que las contesta aunque su interpretación sea en exceso intuitiva y con una base de datos que parece que sólo el autor conoce y que hasta el momento de la publicación de este libro no había salido a la luz. Son estos datos lo novedoso del libro, destacando la revelación que parece hizo el antiguo Ministro de Franco, Girón, al Rey sobre la conspiración para intentar acabar con el proceso democrático, o la llamada por él "conexión Tarradellas", destacando la figura de este político que tuvo un interesante cometido en los primeros tiempos de nuestro proceso democrático. La defensa del General Armada, circunscribiendo su papel exclusivamente a su intervención en el Congreso, el engaño al que fue sometido Tejero por parte de algunos insurrectos, y el nombre del Teniente General Milans del Bosch detrás de "Elefante Blanco", son las aportaciones destacables de Francisco Mora para conocer una conspiración que él considera menos compleja de lo que siempre se supuso.

En definitiva, estamos ante un nuevo intento de clarificar un episodio oscuro de nuestra historia, con unas interpretaciones de los hechos tan válidas como las que se han podido publicar con anterioridad, y que sólo el tiempo o las revelaciones de los directamente implicados podrán hacer veraces. O no.

Luisa Barón Hernández

JOSE GARCIA SAN PEDRO

Tte. Coronel de la Guardia Civil
Doctor en Derecho

NOTICIAS LEGISLATIVAS

LEY ORGANICA 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (BOE 298/1999).

Consta de 49 artículos distribuidos en siete Títulos, seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. El Título I define como objeto de la Ley garantizar y proteger los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas, especialmente su honor e intimidad personal y familiar; también se regulan en el mismo el ámbito de aplicación y sus excepciones, así como la definición de los conceptos esenciales utilizados por la propia Ley. En el Título II se establecen los principios fundamentales de la protección de datos. El Título III establece como derechos de las personas los de impugnación de valoraciones, de consulta, de acceso y de rectificación y cancelación. Por el Título IV se clasifican los ficheros como de titularidad pública o privada, regulando el artículo 22, entre los primeros, a los ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. También se dan normas sobre el movimiento internacional de datos (Título V) y se regula la Agencia de Protección de Datos (Título VI). En el Título VII se establece el cuadro de infracciones y sanciones, derivándose las normas sobre procedimiento a ulterior desarrollo reglamentario. Por último, es de destacar que, en la disposición adicional primera, se establece un plazo de tres años para que los ficheros preexistentes se adecuen a la presente Ley.

LEY ORGANICA 2/2000, de 7 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de prohibición del desarrollo y el empleo de armas químicas (BOE 8/2000).

Surge esta Ley para colmar las insuficiencias de los actuales preceptos del Código Penal con respecto a las obligaciones contraídas por España en relación a la Convención sobre la prohibición del desarrollo, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción, hecha en París el 13 de enero de 1993, y ratificada por España mediante instrumento de 22 de julio de 1994 (BOE de 13 de diciembre de 1996). Como consecuencia, se incorpora un nuevo apartado (2) al artículo 566, estableciendo las penas para los que desarrollen o empleen armas químicas o inicien preparativos militares para su empleo, y añade un nuevo párrafo al apartado 2 del artículo 567, definiendo la expresión "desarrollo de armas químicas".

LEY ORGANICA 3/2000, de 11 de enero, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales (BOE 10/2000).

Esta Ley es consecuencia de la ratificación por España del Convenio de la Organización y Desarrollo Económico (OCDE) de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, firmado el 17 de diciembre de 1997. Supone la creación de un nuevo Título en el Código Penal (Título XIX bis del Libro II) y un consiguiente nuevo artículo (445 bis) en el que se concretan como sujeto activo de las acciones que en él se detallan, a las autoridades o funcionarios públicos extranjeros o de organizaciones internacionales.

LEY ORGANICA 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social (BOE 10/2000).

Consta de 63 artículos distribuidos en cinco Títulos, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y nueve disposiciones finales. El Título preliminar recoge las disposiciones generales, considerando extranjero "a los que carezcan de la nacionalidad española", y estableciendo las exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley, así como el régimen de los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea. El Título primero se refiere al contenido de los derechos y libertades, reconocidos en el Título I de la Constitución, con respecto a los extranjeros, se regula el derecho a la reagrupación familiar y se fijan las garantías jurídicas y las medidas antidiscriminatorias. En el Título II se establecen los requisitos de entrada y salida y se definen las situaciones de estancia, residencia temporal y residencia permanente, así como las autorizaciones para la realización de actividades lucrativas (autorización administrativa o permiso de trabajo), correspondiendo al Gobierno, previa audiencia del Consejo Superior de Política de Inmigración y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, establecer un contingente anual de mano de obra que comprenderá el número y las características de las ofertas de empleo que se ofrezcan a los trabajadores extranjeros no residentes en España, con indicación de los sectores y actividades profesionales. Por último, en el Título III se establece el cuadro de infracciones en materia de extranjería, así como el de sanciones (multa o expulsión del territorio), correspondiendo la competencia sancionadora al Subdelegado o Delegado del Gobierno; es de destacar que en el artículo 55, dentro del conjunto de medidas para la lucha contra la delincuencia organizada, se recoge una medida de exención de responsabilidad para los extranjeros que colaboren al desmantelamiento de redes dedicadas al tráfico ilícito de seres humanos o de explotación de la prostitución.

LEY ORGANICA 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores (BOE 11/2000).

Consta de 64 artículos distribuidos en ocho Títulos, tres disposiciones adicionales, una disposición transitoria y siete disposiciones finales. De los ocho Títulos, los tres primeros recogen el contenido material de la Ley (ámbito de aplicación y conjunto de medidas a aplicar), mientras que los cinco restantes se refieren al procedimiento, regulándose la instrucción, fase de audiencia, sentencia, régimen de recursos, ejecución de medidas y responsabilidad civil.

La Ley prevé su aplicación a las personas mayores de catorce años y menores

de dieciocho, por la comisión de hechos tipificados como delitos o faltas en el Código Penal o las leyes penales especiales. También está prevista su aplicación, en concordancia con lo previsto en el artículo 69 del Código Penal, para las personas mayores de dieciocho años y menores de veintiuno cuando el hecho imputado fuese una falta o un delito menos grave sin violencia o intimidación en las personas ni grave peligro para la vida o la integridad física de las mismas, el imputado no hubiese sido condenado por hechos delictivos una vez cumplidos los dieciocho años, y sus circunstancias personales y grado de madurez así lo aconsejen.

JURISPRUDENCIA

COMPETENCIAS (CC AA)

TSJ BALEARES. SALA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. S. 12-02-1999

"(...) debe concluirse que sólo cabe reconocer a las CC AA competencias que indirectamente afecten a la «seguridad pública» si las mismas vienen recogidas en la propia CE, Estatutos de Autonomía y Leyes que los desarrollen, y en particular la LO 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, formando el «bloque de constitucionalidad» que cita la parte demandada para referirse a los instrumentos normativos complementarios de la CE que sirven para delimitar exactamente el ámbito de una competencia (...).

En cuanto a la CE ya se ha indicado que sólo reconoce con carácter exclusivo a las CC AA competencia en materia de «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley Orgánica» por lo que, evidentemente, no hace previsión competencial en cuanto a protección de Autoridades de la CA. El EA Islas Baleares igualmente sólo tiene asumida (art. 10.14) la competencia relativa a «vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades, en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley Orgánica».

Así pues, ni la CE hace previsión de la competencia aquí impugnada y, particularmente, tampoco lo hace el Estatuto de Autonomía, por lo que la búsqueda de integración de la competencia en el repetido «bloque de constitucionalidad» sólo resta dirigirlo a la LO 2/1986 (...).

La E. de M. de la citada Ley parece llevarnos a la interpretación que ahora sostiene la parte demandada ya que no sólo recoge la tesis de que debe hacerse una integración de las competencias constitucionales en materia de «seguridad pública» conforme a las normas complementarias e integradoras de dicha Norma Suprema, sino que apunta claramente la posibilidad de ampliar las competencias de las CC AA en materia de protección de personalidades autonómicas «por conexión» con las relativas a vigilancias de edificios (...). No obstante esta previsión de la E. de M. no tiene reflejo en el articulado de la Ley que, contradictoriamente con lo anunciado, limita esta facultad a las Comunidades cuyos Estatutos prevean la creación de Policías Autonómicas (...).

En conclusión, al no atribuirse a la CA Islas Baleares las competencias impugnadas, ni en la CE, ni en el Estatuto, ni en el articulado de la L 2/1986 (pese a lo previsto en su E. de M.), dichas competencias quedan huérfanas de soporte normativo, lo que determina la estimación del recurso (...).

(...) declaramos disconformes con el ordenamiento jurídico y anulamos los siguientes artículos del Decreto de la CA Islas Baleares núm. 185/1996, de 11 oct.,

por el cual se organiza el Servicio de Seguridad de la Administración de la CA Islas Baleares (...)"

COMENTARIO

Según la doctrina sentada en esta sentencia, la fijación exacta del régimen de competencias entre el Estado y las CC AA en materia de seguridad pública ha de atenerse a la noción del "bloque de constitucionalidad", integrado en esta materia por el artículo 149.1.29 CE, los Estatutos de Autonomía y las Leyes que los desarrollen, especialmente la LO 2/1986.

POLICIAS LOCALES (INTERINIDAD)

STS 3ª 12-2-1999

"(...) El conjunto normativo expuesto permite concluir que la interpretación contraria a la admisión de la posibilidad de selección, en régimen de interinidad, de los funcionarios de la policía local, que la sentencia impugnada extrae de la literalidad del párr. 1º del art. 132.1 LRL, y de las notas de imparcialidad, objetividad e independencia propias de la función de la policía local, no debe prevalecer sobre la que se infiere del examen de ese precepto dentro del contexto normativo en que inmediatamente se integra, que únicamente está dirigida a precisar que en la Administración Local no cabe que los puestos de trabajo que tengan atribuidas funciones que impliquen ejercicio de autoridad, como es el caso de los de la policía local, puedan ser desempeñados por personal contratado laboral, ni por personal eventual que desempeñe puestos de confianza o asesoramiento especial, que son las únicas clases de funcionarios a que alude el art. 89 Ley de Bases de Régimen Local, que sirve de inmediato fundamento al art. 92.2 de la misma ley, y a los arts. 130 y ss. LRL, entre los que el art. 132.1 sigue, y, a su vez, es desarrollo lógico, al art. 126.1 LRL, que igualmente, se limita a aludir como personal al servicio de las entidades locales, cuyos puestos de trabajo deberán figurar en las plantillas orgánicas, a los funcionarios de carrera, personal laboral y personal eventual, esta vez sin el añadido, de qué desempeñar puestos de confianza, o asesoramiento. Y visto que no parece razonable que el art. 132.1 LRL, con la referencia que hace al desempeño de los puestos de trabajo que impliquen funciones que reflejan ejercicio de autoridad, haya venido a explicitar algo sobreentendido en la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, cuyo texto, entre otros, refunde, pues, como se ha expuesto, en la Ley de Bases de Régimen Local no se contiene una expresa, ni implícita prohibición de interinidad para los policías locales, pese a que con carácter general se admite esa situación para los funcionarios locales, ni tampoco se contiene esa prohibición en el ROFCL 1952, ni en cualquiera otra norma objeto de la refundición, dado que, además, debe observarse que la prohibición taxativa de nombramiento, en general, de funcionarios locales interinos del D 3046/1977 de 6 oct., había de considerarse derogada a partir de la Ley de Reforma de la Función Pública 30/1984 y de la vigencia de la tantas veces nombrada Ley de Bases de Régimen Local de 1985. Y dado que el sentido interpretativo que ahora se defiende es el que se ha seguido al dictarse el RD 1174/1987 en el particular antes transcrito, que admite la interinidad respecto de funcionarios con habilitación nacional con función de fe pública, asesoramiento legal, etc., a pesar de estar comprendidos en el art. 92.2 Ley de Bases de Régimen Local y, por tanto, en el p.1 del art. 132 TRRL, y a los que se extendería el sentido limitativo de la sentencia, o en el RD 896/1991, recogido como ap. i) del fundamento anterior, que expresamente alude a la interinidad respecto de la policía

local. (...) por último, (...) las notas de imparcialidad, objetividad e independencia, a que alude la sentencia recurrida, tampoco pueden ser decisivas a efectos interpretativos, pues tales características son propias de la acción de toda la Administración, y del régimen estatutario que configura los deberes de los funcionarios públicos, según se infiere del art. 103 CE, y de la regulación del régimen disciplinario y de incompatibilidad de aquellos, que, según se dijo, es también aplicable a los funcionarios interinos, en tanto que permanecen como tales.

COMENTARIO

Según la doctrina establecida en esta sentencia, los puestos de trabajo de los funcionarios de policía local pueden ser desempeñados en régimen de interinidad, pero no por personal contratado laboral ni por personal eventual que desempeñe puestos de confianza o asesoramiento especial.

USO DE ARMAS (RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACION)

TSJ MADRID. SALA CIVIL Y PENAL. S. 16-12-1998

"(...) Para efectuar una interpretación del (...) art. 121 nuevo CP, de 23 nov. 1995, es preciso situarlo en su contexto histórico, teniendo en cuenta la hermenéutica jurisprudencial (...). La jurisprudencia penal (...) fue estableciendo criterios de progresiva objetivación en relación con la responsabilidad subsidiaria del Estado, utilizando como instrumentos inicialmente la culpa in eligendo, in vigilando, in operando, el principio según el cual quien crea el peligro crea el riesgo de daño y obtiene de ello una utilidad o beneficio, debe responder de aquel daño si llega a producirse o lo que es lo mismo qui sentit commodum, sentire debet incommodum. En realidad, el TS se ha servido del art. 3.1 CC para interpretar las normas sobre responsabilidad civil subsidiaria establecida en el CP, utilizando un criterio de hermenéutica sociológica, ponderando la realidad social, y el principio de economía procesal, a través de una jurisprudencia de intereses, evolucionando de forma aperturista y progresiva hacia la teoría del riesgo social, y de la creación de peligro con el ánimo loable de evitar a las víctimas y perjudicados el desamparo producido por la circunstancia, tantas veces observada en la práctica, de la insolvencia total o parcial de los directamente responsables.

La existencia de las normas sobre responsabilidad civil incluidas en los Códigos Penales tiene una explicación histórica. En el momento en que se aprobaron los primeros Códigos Penales, desde el Código de 1822 hasta el CP 1870 fue preciso introducir normas relativas a la responsabilidad civil, ante el fracaso de la codificación civil. Ello provocó que en España existiesen dos normativas sobre la responsabilidad civil, cuando en realidad tenía que haber existido una, ya que no existe una responsabilidad civil derivada del acto dañoso delictivo diferente de la responsabilidad extracontractual. Las contradicciones existentes entre estas regulaciones además de perturbadoras atentan a los principios de igualdad, justicia y seguridad jurídica. El CC español de 24 jul. 1889 no se atrevió a derogar las normas sobre responsabilidad civil contenidas en el CP y estableció en el art. 1092 CC una remisión al CP determinando que las obligaciones que nazcan de los delitos o faltas se regirán por las disposiciones del CP. El retraso en la aprobación del CC, durante el siglo XIX, imputable a la cuestión foral, provocó una situación perturbadora, contradictoria y criticable, que el legislador del CC 1889, no se atrevió a combatir.

En la actualidad, sin embargo, al haberse derogado la referencia que hacía el art. 1903.5 CC, a la responsabilidad del Estado cuando actuaba por mediación del

agente especial, por L 1/1991 de 7 ene., hay que acudir fundamentalmente a la legislación administrativa. La LECrim. reguló el ejercicio conjunto de la acción civil y la acción penal. Sin embargo, no parece que exista inconveniente para aplicar conjuntamente la legislación penal, que tiene preferencia a las demás y la legislación administrativa, que tiene su origen en la responsabilidad civil de la Administración y que fue recogida por el art. 121 LEF y los arts. 139 y ss. LRJAP (...).

No existe la menor duda de la preferencia de la jurisdicción penal sobre los demás órdenes jurisdiccionales. Nuestra legislación se atiene al principio de que le penal tient le civil en état. El art. 111 LECrim establece que las acciones que nacen de un delito o falta podrán ejercitarse junta o separadamente; pero mientras estuviere pendiente la acción penal no se ejercitará la civil con separación hasta que aquélla sea resuelta en sentencia firme. Es cierto que sólo alude a la acción civil y no a la acción de responsabilidad patrimonial, pero ello es debido a que la responsabilidad objetiva y directa de la Administración no se configuró hasta la LEF 16 Dic. 1954, por lo que no pudo ser tenido en cuenta por el legislador decimonónico. Ahora bien, como resaltó la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TS de 6 mar. 1979, el mandato contenido en el art. 111 LECrim no sólo comprende la acción civil propiamente dicha, ejercitable ante los llamados Tribunales ordinarios sino también la pretensión de responsabilidad civil deducible ante los Tribunales de lo Contencioso, puesto que se trata de una responsabilidad sustancialmente civil, sólo reconocida a partir del año 1954 por la LEF 16 dic. 1954, por lo que difícilmente podía haber sido mencionada de forma expresa y por separado en la LECrim 14 sep. 1882.

En realidad la responsabilidad de la Administración no es civil ni administrativa en exclusiva, sino que en la actualidad viene establecida por imperativo constitucional por el art. 106.2 CE, que preceptúa «que los particulares en los términos establecidos por la ley tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos». Se hace preciso mantener pues, una interpretación sistemática y unitaria del ordenamiento jurídico que permita el ejercicio conjunto de las acciones tendentes a exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, respetando los principios de hermenéutica de conformidad con la CE, de economía procesal, de seguridad jurídica y de justicia. No existe pues, imposibilidad de que se ejerciten conjuntamente las acciones que nacen de un delito o falta y las acciones civiles o las derivadas de la responsabilidad patrimonial de la Administración. El art. 139 LRJAP, inspirándose en los arts. 121 a 123 LEF, en el antiguo art. 40 LRJAE y en el art. 106 CE, vigente, establece que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En la realidad jurídica se observa el aumento espectacular de las sentencias que se dictan por el orden jurisdiccional penal, exigiendo la responsabilidad civil subsidiaria del Estado. Ello es debido posiblemente a la demora existente en la jurisdicción contencioso administrativa. La jurisprudencia penal ha tendido a objetivar la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración Pública. Aunque sin consagrar una responsabilidad objetiva pura, a pesar de que algunas sentencias aisladas del TS han declarado que se trata de una responsabilidad subsidiaria de naturaleza objetiva (...).

En el caso de la responsabilidad de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad, la jurisprudencia penal realiza una interpretación contextual de la normativa apuntada con lo establecido en el art. 5.4 LO 13 mar. 1986, reguladora de las

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que establece como principio básico de actuación y bajo el epígrafe de dedicación profesional que: «deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana». Esta interpretación conjunta ha conducido a la jurisdicción penal a exigir la responsabilidad subsidiaria de la Administración Pública en los supuestos de miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad, francos de servicio (...).

Esta Sala ha declarado (por ejemplo en S 17 jul. 1995) que cuando el art. 5.4 LO 2/1986 de 13 mar. dispone que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, siempre en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana, al mismo tiempo que se establece una razonable medida en beneficio de la sociedad en su conjunto, también se genera un riesgo potencial para ciudadanos individuales por el —no deseado pero posible—, abuso de las armas que los agentes deben portar en todo momento para encontrarse en condiciones de cumplir con este deber de intervención permanente. En consecuencia la responsabilidad civil subsidiaria del Estado se funda en el principio de creación del riesgo, riesgo derivado directamente de la forma de organizar el servicio de seguridad pública, a través de la fórmula de disponibilidad permanente. En efecto portar el arma no estando de servicio, tanto en la vía pública como en toda clase de establecimientos públicos, incluidos los de esparcimiento y diversión, puede ser, y de hecho es, una medida beneficiosa desde la perspectiva de la permanente disponibilidad de los agentes para intervenir en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana, evitando en su caso la consumación de hechos delictivos, así como desde la perspectiva, también relevante, de la autoprotección de los agentes, siempre potencial objetivo de un atentado o agresión, pero al mismo tiempo el portar armas de fuego en lugares públicos, en momentos que pueden ser también de esparcimiento o diversión para el agente puede y la experiencia lamentablemente así lo demuestra dar lugar a su utilización innecesaria o abusiva, con daño para ciudadanos inocentes, debiendo responder subsidiariamente a la reparación de dichos daños, el Estado o Entidad Pública que organiza el servicio de seguridad, selecciona y forma a sus agentes y les dota del armamento correspondiente. Sólo una esmerada formación puede disminuir que no eliminar totalmente el riesgo ínsito en el uso de armas que la sociedad pone en manos de los agentes que la defienden, y en consecuencia si lamentablemente se produce un luctuoso resultado por el mal uso de arma portada fuera del domicilio, corresponde a la Administración responder civilmente del daño causado, en defecto del criminalmente responsable. En definitiva la responsabilidad civil subsidiaria del Estado por los daños causados por los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por el mal uso del arma reglamentaria fuera de su domicilio se deriva de que aun cuando el arma no se haya utilizado en acto de servicio el riesgo derivado del hecho de portarla sí es una consecuencia directa del modo de organización del servicio de seguridad, por lo general beneficioso para la sociedad —como se ha expresado— pero que entraña este tipo de riesgo. En el caso actual, como acertadamente señala la sentencia de instancia, las condiciones físicas y psíquicas en que manifiestamente se encontraba el acusado en la época inmediatamente anterior a la comisión del asesinato (abuso reiterado del alcohol, depresión, claros síntomas de ansiedad) le constituían en un grave riesgo potencial para los ciudadanos, por lo que al continuar en la posesión y utilización de su arma de fuego reglamentaria, puede estimarse que el daño producido constituye una concreción del riesgo generado por el sistema de organización del servicio de seguridad que, cuando no puede detectar con la suficiente eficacia el momento en que las armas entregadas a los agentes dejan de constituir un instrumento de protección ciu-

dadana para constituir un peligro en manos de quien no está en las debidas condiciones para su utilización cuidadosa, debe responder civilmente del daño causado (...)"

COMENTARIO

La interpretación sistemática de los artículos 106 CE, 121 CP, 111 LECrim, 139 LRJAP y 5.4 LO 2/1986, lleva al Tribunal a establecer que la responsabilidad civil subsidiaria del Estado por los daños causados por los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por el mal uso del arma reglamentaria, aun cuando el arma no se haya utilizado en acto de servicio, se basa en que el riesgo del hecho de portarla es una consecuencia directa del modo de organización del servicio de seguridad, por lo general beneficioso para la sociedad pero que entraña este tipo de riesgo.

GUARDIA CIVIL RECRUITMENT: FUTURE TRENDS

by José Pardos Aldea

Guardia Civil human resources recruitment, selection and promotion, given the peculiarities and exclusivity of the process, is a key piece for the Institution efficiency. Beginning, the entrance into de Cabos and Guardias body is thoroughly treated, specially in respect to the configuration of the candidate group: Military personnel; junior Civil Gards and Open group. Another key aspect, internal promocion, is clearly and vigorously consider, with a special emphases on Academic degrees, where interpretation of rules are "not a peaceful subject" in the authour words.

The evident conclusion is to apply inmediately any measure that can improve the process in such a way that equal opportunity openings can develop effective professional promotion expectations under the current legislation.

NOTES TO CONSIDER ABOUT THE CONSTITUTIONAL MODEL OF PUBLIC SECURITY

by Luciano Parejo

Peacekeeping, and esencial Governement Task, practiced throughout the exclusive use of coactive force, nowadays is more neccessary than ever before. Society pluralism and complexity, its conversion into a risk society, and the importance of the continous social change, has had obvious consequences in its three sides of democratic, social and law abiding. The article ends with an analysis of the security and public order concepts stated in the Constitution of 1978 and its evolution.

FOREST FIRES: INVESTIGATIONS, CAUSES AND MOTIVATIONS

by Manuel Silos Pavón

Undesired proliferation of forest fires in our country originated by diverse factors have obli-

gated the Guardia Civil in general, and the Seprona in particular to center their attention an both: investigation of these fires, in many cases criminal acts, and the deployment of a dynamic surveillance for deteccion and immediate response. Forest fires investigations, based on the causative analysis, need the knowledge and mutual support of the General Directorate of Nature Conservation, in such a way that investigation teams can do their field work and eventually investigation of the motives, task that the authour describes in a rigorous and sistematic way. Dynamic surveillance is growing throughout preventive and disuasive actions, in order to face the aggressions that nature so frequently suffers.

CRIME EVOLUTION IN SPAIN FROM 1980 TO 1999

by Jesús Alonso Hernaiz

In Spain, delinquency trend analysis has been so far object of few studies, due in part to the lack of appropriate statistics. Statistics about crimes and offences in general, before 1980 are not available and only since 1987 data has been recorded. Data shows us a notable crime increase between 1980 and 1987 and a slowdown from then to present days. Numerous tables and graphics support the conclusions of this study.

TERRITORIAL DISTRIBUTION OF CRIME IN SPAIN

by Juan Luis Pérez Martín

The article analyses the territorial competence of National Police, Civil Gard, Ertzaintza and Mozos of Escuadra, along with the crime distribution supported in the different kinds of municipalities according to their number of inhabitants. The study is completed with a large statistics and cartographic appendix.

DOMESTIC VIOLENCE: WOMAN ABUSE

by Belén G. Bermejo

Domestic violence has existed allways. Today, however, social pressure encourages the victims to report the offenses and receive protection. An analysis of the various forms of abuse, the factors that provoke it and some notes about the policial intervention in these cases complete an article, without a doubt and unfortunate actuality.

CRIMES AGAINST SEXUAL FREEDOM

by Ana Isabel Cerezo

Since 1978 data obtained from reported offenses to Guardia Civil and National Police, shows an increase of crimes against sexual freedom. These statistics don't necessarily imply that crimes are increasing. However reported offenses increase are due in part to different factors such as victims awareness, social sensitivity increase or to the support of institutions in charge of victims assistance.

JUVENAL DELINQUENCY: DEFINITION AND CHARACTERISTICS

by Cristina Rechea Alberola

Data related to young offenders are various and numerous but in Spain are not available many times. Consequently the author cautions about the analysis of this class of criminal offenses given the metodological problems and sucesive legislative changes. In addition the interpretation of these official statistics should be done taking into account these changes. The use of other alternative sources should allow understanding some of the information included in official statistics about this type of delinquency.

ECONOMIC DELINQUENCY: FISCAL AND CUSTOM FRAUD

by José Pérez Navarrete

After defining the concept of economic crime and specifying its different kinds, the article is

center in fiscal and custom fraud, where Guardia Civil plays and important role, and that European Governments consider it is of great concern.

VIOLENCIA TERRORISTA Y CONFLICTO POLITICO EN EL PAIS VASCO

by Juan Avilés Farré

The murder of Miguel Angel Blanco town councillor of Ermua provoked a massive rejection of ETA and its political ally HB in July 1997. This happened in the context of an important operational decline of ETA and of an electoral decline of all Basque nationalism. A year after there was an agreement between ETA and the democratic nationalism, which led to an ETA ceasefire and the Lizarra pact, in which all the nationalist forces united in a project of self-determinaation. Electoral results have since proved the impossibility of that project and ETA, disappointed by the moderation of the democratic nationalists, resumed its outrages. This leads to foresee important changes in the Basque political scenary.

INSURGENT STRATEGIES IN THE POST COLD WAR: THE COLUMBIAN REVOLUTIONARY ARMED FORCES

by Román D. Ortiz

The sucess of the Colombian Revolutionary Armed Forces demostrates that the democratic way is still far from being the channel to address the social and economics demands in Latin America. The FARC have intimidated the Columbian Government and with a new strategy of violent actions have shown that the guerrilla warfare have only not disapeared but it has the last word in some of the weakest democracies in the area.

DRUGS, SMUGGLING AND ILLEGAL INMIGRATION VIA HIGH SPEED BOATS

by Ramiro Santalices Fernández

Experience obtained fighting drug and tobacco smuggling together with the clans "modus operandi" dedicated to introduce in

Spain via high speed boats, encourages the author to present an analysis of high speed regulations perspective in Spain in connection with the Public Order Protection Act. that unveils loopholes and legal vacuums that should be filled with a general rule that solve all needs of the involved Ministries (Public Works, Treasury and Interior).

QUALITY MANAGEMENT IN THE CIVIL GARDE

by Benito Salcedo Muñoz

Guardia Civil has an important challenge of service to citizens who everyday demand highest security levels, in a field of actuation that is concurrent with others public and private organizations offering services that have an incidence more or less direct on public order. Quality management represents a technique that allows the introduction of better practices in functions close to the citizens that the Corps fulfills. These practices must be adapted to the values of the Civil Gard and its own hierarchical organization. For this purpose, the author study the application viability of the European Quality Management Model for the Guardia Civil.

RACISM AND XENOPHOBIA IN EUROPE AND SPAIN

by Carlos Echeverría

Racist and xenophoba aggressions which disrupt the rules of social behaviour are a fenomen that concerns European Governments more and more everyday. The study of their variants in the different european countries, and the spanish case in particular because of being the only country with terrestrial borders with Magreb, centers this article of without a doubt of maximum interest.

THE NATIONAL POLICE: NOTES ABOUT ITS HISTORIC EVOLUTION

by Martín Turrado Vidal

Since the beginning of the XIX Century till today Police history has run paralell to the evolution of society, development of freedoms and the form of state of every historic period. Since its conception till today National Police has always depended directly on government and has played a fundamental role in guaranting individual freedoms. This article based on recent researchs outlines the history of the Spanish. Police for the last two centuries.

THE DISPUTE ON COMPETENCES WITHIN THE GUARDIA CIVIL: II PART

by Miguel López Corral

Guardia Civil double dependency: Ministries of Interior and Defense has run paralell to the Administration militarization, specifically in the public order area. The author analyses the ups and downs of their problematic situation based on legislative texts and special events, by periods of historic interest: 1931-1936 II Republic; 1936-1939 Civil War; 1940-1975 Civil Gard Military Superiority and Autonomy; 1976-1982 the imparable change toward the subordination of the military to the civil authorities; 1982 till today: Civil Authorities Consolidation.

The most outstanding conclusion about the evolution and result of this dispute is that the Civil Gard allways was faith full to the legal power in office, adopting its services without any trauma to the times and circumstances and allways demostrating a spirit of service to society and citizens.

